

Réduction du chômage : les réussites en Europe

Jacques Freyssinet, Olivier Passet, Jean-Paul Fitoussi

▶ **To cite this version:**

Jacques Freyssinet, Olivier Passet, Jean-Paul Fitoussi. Réduction du chômage : les réussites en Europe. 2000. hal-00972689

HAL Id: hal-00972689

https://sciencespo.hal.science/hal-00972689

Submitted on 22 May 2014

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

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

Réduction du chômage : les réussites en Europe

Rapports
Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet
Jacques Freyssinet

Commentaires
Olivier Blanchard
Edmond Malinvaud
Fiorella Padoa Schioppa Kostoris

Complément
Denis Fougère

Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl

© La Documentation française. Paris, 2000- ISBN : 2-11-004519-1

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique *« répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.*

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997. Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.

Sommaire

Introduction 7
Pierre-Alain Muet

Réformes structurelles et politiques macroéconomiques :
les enseignements des « modèles » de pays 11
Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet

La réduction du taux de chômage :
les enseignements des expériences européennes 97
Jacques Freyssinet

Commentaires

Olivier Blanchard 213

Edmond Malinvaud 221

Fiorella Padoa Schioppa Kostoris 229

Complément

La durée du chômage en France 239
Denis Fougère

Résumé 261

Summary 265

Introduction

Après deux décennies de chômage de masse, la France s'est engagée, comme d'autres pays européens, dans la voie d'une forte réduction du chômage qui a rendu progressivement crédible l'objectif de reconquérir le plein emploi au cours de la décennie.

Dans cette perspective, l'analyse des caractéristiques économiques, institutionnelles et sociales des pays ayant réussi à réduire significativement leur chômage, ou même à ne jamais connaître de chômage de masse, peut être riche d'enseignements. Quelles sont, dans ces réussites, les parts respectives des politiques macroéconomiques, des politiques structurelles et des facteurs institutionnels ? Telle est l'une des questions auxquelles tentent de répondre les deux rapports présentés à la séance du 18 novembre 1999 du Conseil d'Analyse Économique, puis le 20 janvier 2000 en présence du Premier ministre.

Le rapport de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet distingue, en se référant à la période 1983-1999, deux groupes de pays parmi ceux dont le taux de chômage connaît aujourd'hui des niveaux faibles. Le premier groupe – modèles de résistance – est formé des pays qui ont conservé tout au long de la période de faibles taux de chômage : Autriche, Japon, Norvège et Suisse. Le second – modèles dynamiques – regroupe les pays où le chômage a fortement reculé après avoir connu des niveaux importants : le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Les États-Unis peuvent être classés dans l'un ou l'autre groupe, selon que l'on insiste sur la forte baisse du chômage intervenue dans la décennie quatre-vingt-dix ou sur le fait que le chômage a connu d'amples fluctuations autour d'une moyenne à peu près stable en longue période.

Les auteurs montrent que les politiques macroéconomiques semblent avoir joué un rôle important dans la plupart des modèles de réussite. Ces réussites sont majoritairement caractérisées dans les années quatre-vingt-

dix par un *policy mix* plus expansif que dans les autres pays, et plus encore par des conditions monétaires plus souples. Les variables institutionnelles ne semblent pas en revanche, selon les auteurs, permettre de discriminer entre les modèles de réussite et les autres.

Au sein des « modèles de réussite », les « modèles de résistance » se caractérisent par une forte coordination et un degré de centralisation élevé des institutions du marché du travail. Ils connaissent aussi des systèmes de protection sociale relativement généreux. Les « modèles dynamiques » ont bénéficié d'une croissance plus forte grâce à un *policy mix* plus expansif et sont souvent caractérisés par une protection de l'emploi plus faible.

Le rapport de Jacques Freyssinet étudie les cinq pays européens (qualifiés de Top 5) qui ont réduit fortement leur chômage entre 1990 et 1998 : le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Il souligne le contraste entre le Royaume-Uni où la réduction du chômage résulte de la contraction de la population en âge de travailler et de la baisse des taux d'activité, et les quatre autres pays (Top 4) qui ont connu une forte croissance de l'emploi. Ces quatre pays sont caractérisés par un consensus social élevé qui a permis d'établir et de faire évoluer des compromis stables, visant à respecter des contraintes de compétitivité et d'équilibre des finances publiques, tout en accordant des contreparties significatives aux salariés. Plus que la modération salariale *ex post*, commune à tous les pays de l'Union européenne, c'est l'effet qu'exercent sur les anticipations des entreprises les engagements négociés de modération salariale qui semble avoir contribué au succès de ces stratégies. Toutefois, de telles stratégies de modération salariale et de « désinflation compétitive », consistant à reporter une part de leur chômage sur leurs concurrents, ne sont pas généralisables à des économies de grande dimension.

La discussion a fait apparaître un large consensus sur l'importance des politiques macroéconomiques. Comme le remarque Edmond Malinvaud, les auteurs des rapports *« ont consacré la plupart de leurs efforts aux déterminants institutionnels, car c'est à leur propos que nous avons peine à conclure. Il ne faudrait cependant pas oublier ce que nous avons appris à propos des déterminants macroéconomiques au cours des deux dernières décennies, car ces enseignements, plus sûrs, ne sont pas partout connus de nos concitoyens ».*

L'importance des pactes sociaux dans les pays où le chômage a fortement reculé est également soulignée par les trois discutants. Olivier Blanchard note que la coordination des négociations salariales et la concertation des partenaires sociaux semblent diminuer les effets des chocs macroéconomiques sur le chômage, comme l'illustre notamment l'évolution des Pays-Bas depuis les Accords de Wassenaar de 1982.

Le débat sur l'effet des institutions est plus ouvert, même si les différents auteurs s'accordent pour rejeter la vision quelque peu caricaturale développée notamment au milieu des années quatre-vingt-dix sur ce sujet

par l'OCDE (aujourd'hui beaucoup plus nuancée). Olivier Blanchard remarque que *« les institutions du marché du travail étant sensiblement les mêmes que dans les années soixante où le chômage était très bas, il paraît difficile de leur attribuer la responsabilité principale du chômage de masse ».* Ces institutions paraissent par contre largement déterminer l'effet des chocs – macroéconomiques notamment – sur le chômage. Certaines institutions les ont amplifiés, d'autres les ont atténués. Dans un registre voisin, Fiorella Padoa Schioppa Kostoris remarque que l'absence de relation statistique entre variables institutionnelles et niveau du chômage soulignée par Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet n'est pas incompatible avec l'existence d'une relation entre les mêmes variables, en évolution. Edmond Malinvaud note, de même, que dans la plupart des pays, y compris le Royaume-Uni, les politiques de l'emploi n'ont pas réformé fondamenta-lement, mais plutôt marginalement, les institutions du marché du travail. Si l'analyse économétrique a beaucoup de peine à caractériser les effets de ces réformes, c'est sans doute en partie parce que ces effets ne se manifestent qu'à long terme.

Au total, les stratégies réussies de réduction du chômage combinent à la fois des politiques macroéconomiques stimulant la croissance, des pactes sociaux favorisant une adaptation plus consensuelle aux chocs extérieurs et des réformes institutionnelles. Comme le note Fiorella Padoa Schioppa Kostoris, ce n'est pas en retenant chacune des meilleures pratiques que l'on obtiendra une politique cohérente de lutte contre le chômage, pas plus que la combinaison des meilleurs ingrédients suffit à réaliser une bonne cuisine. Il faut les intégrer dans une stratégie complète et cohérente, adaptée à chaque contexte particulier.

Il y a deux ans et demi, le rapport au CAE de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Blanchard « Croissance et chômage » étudiait les conditions à réunir pour réduire d'un point par an le taux de chômage dans les cinq années à venir. Dans le contexte de l'époque, ce rapport avait été jugé très optimiste, au regard notamment des projections à moyen terme alors réalisées. C'est pourtant un sentier proche de ce « scénario » qu'a suivi notre économie depuis trois ans. Comme le notent aujourd'hui les auteurs de l'un des rapports présentés dans ce volume : *« encore quelques années de croissance et les grands pays d'Europe continentale, notamment la France, figureront dans la catégorie des modèles dynamiques »*. Le nouveau contexte qui caractérise aujourd'hui l'économie française appelle à prolonger cette réflexion sur les conditions du retour au plein emploi. Ce sera l'objet d'un prochain rapport au CAE, demandé par le Premier ministre à Jean Pisani-Ferry.

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignements des « modèles » de pays

Jean-Paul Fitoussi

Professeur à l'Institut d'Études Politiques, Paris,
Président de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques

Olivier Passet

Chargé d'Études à l'OFCE

Tel que le débat s'est instauré en France et en Europe, les expériences réussies de décrue du chômage dans les années quatre-vingt-dix seraient simples à interpréter : elles résulteraient de la conjugaison de réformes structurelles des marchés – du marché du travail essentiellement, mais pas uniquement – et d'une bonne combinaison des politiques macroéconomiques. Les interprétations divergent pourtant quant à l'importance à accorder à ce second élément. Pour certains, il serait de second ordre ou même induit par le premier, tant des structures de marché inadaptées limiteraient les marges de manœuvre de la politique économique jusqu'à parfois l'empêcher. Sur le premier, il n'y a aucune ambiguïté quant aux réformes structurelles souhaitables : déréglementation et affaiblissement des protections. Telle est du moins la pensée largement dominante aujourd'hui. Même si en certaines époques des consensus se dégagent, ils ne sont en rien garants de la pertinence des recommandations qui leur sont associées. L'Histoire contient de nombreux exemples de discordance entre les croyances dominantes et la nature des phénomènes qu'il convenait d'expliquer.

Mais une pensée dominante doit être prise au sérieux. C'est pourquoi ce rapport met volontairement l'accent sur l'influence des structures et des institutions sur les performances en matière d'emploi et de chômage dans les différents pays étudiés. Nous voulions à la fois caractériser les différents modèles et identifier les raisons du succès de certains d'entre eux. Ce qui frappe d'emblée dans le discours structurel sur le chômage, c'est la distance, pour ne pas dire l'abîme, qui sépare la certitude des recomman-

dations et la fragilité de l'assise empirique qui les fondent. Ce constat est vrai, que la réforme structurelle soit envisagée sous l'angle étroit de la flexibilité au sens de l'OCDE, ou selon une acceptation plus large.

Car l'observation n'impose pas d'emblée de modèle unique. La situation des pays au regard du chômage est d'une grande diversité. Cette diversité est multidimensionnelle puisqu'elle concerne à la fois le niveau et l'histoire du chômage, sa structure, les systèmes de protection sociale et les modes de fonctionnement du marché du travail. La persistance du chômage de masse en Europe produit un certain désarroi intellectuel qui conduit fréquemment à ériger en modèle l'expérience d'autres pays. C'est ainsi, notamment que les Français auraient gagné à être, tour à tour, suédois dans les années soixante-dix, allemands dans les années quatre-vingt, anglo-saxons ou hollandais dans les années quatre-vingt-dix et à redevenir français depuis quelques mois ! C'est dire que le palmarès des réussites de pays évolue au cours du temps, et que les pays phares d'une décennie peuvent se retrouver relégués parmi les échecs de la décennie suivante. Car chaque expérience de pays est singulière : elle s'inscrit dans une tradition, une culture, un système anthropologique spécifiques. Elle est comme un précipité qui résulte de la combinaison d'éléments chimiquement purs dont le nombre, la qualité et la pondération sont déterminés par l'histoire du pays. Importer l'un de ces éléments, pour le mélanger à d'autres, provenant d'une histoire différente, ne pourra jamais donner le même précipité.

L'alchimie qui aboutit au succès est donc complexe et nous n'en connaissons qu'un nombre très restreint d'éléments. Il se peut que ce soit leur conjugaison avec d'autres, inobservables, qui produit le résultat constaté, et non pas ces éléments eux-mêmes. Il serait donc dangereux d'en conclure trop vite des enseignements quant aux politiques optimales à conduire dans les pays caractérisés (encore ?) par un chômage de masse. Sur ce point d'ailleurs, nous n'avons pas changé d'opinion *(cf.* Blanchard et Fitoussi, 1998), non pas par obstination, mais parce que les évolutions du chômage en France depuis 1997 sont conformes aux principales conclusions du rapport précité, tant en ce qui concerne l'effet de la croissance sur l'emploi, que le rôle des politiques macroéconomiques notamment monétaires.

Cette complexité résulte de la conjugaison d'au moins trois ordres de considérations :

• le problème de l'identification est en économie suffisamment redoutable pour inciter les économistes à la plus grande des modesties. Mais s'agissant de repérer en différents pays les clefs qui ont présidé à la destinée du chômage, il devient, pour des raisons déjà soulignées, inextricable ;

• la théorie économique, pour imparfaite qu'elle soit, n'a pas vraiment tranché et demeure traversée de débats fondamentaux sur les causalités dans l'explication du chômage ;

• la difficulté est enfin d'ordre statistique, inhérente à toute comparaison internationale, et à la mesure du contexte institutionnel. La fragilité,

l'opacité et le caractère partiel de ces données amènent à redoubler de modestie, et attirer l'attention du lecteur sur le caractère provisoire de toute étude sur le sujet.

Pour mieux prendre en compte cette complexité, notre démarche mêle l'observation des données, l'analyse statistique simple et l'économétrie. La diversité des méthodes et des sources en vue de dégager un faisceau de preuves convergentes nous paraît, en l'état, la démarche la plus appropriée même si elle produit un certain impressionnisme. L'une des justifications à cet agnosticisme, mais aucunement la seule, est qu'un travail plus ambitieux d'organisation systématique des données n'a pas encore abouti[1]. Une autre est que la quantification de variables, dont beaucoup sont qualitatives, repose trop sur des *a priori*, des observations partielles et qu'il serait vain de vouloir leur appliquer des techniques trop sophistiquées. La technologie de l'investigation empirique a considérablement progressé, mais les bases de données auxquelles elle s'applique malgré des progrès indéniables, sont encore fragmentaires et incertaines. De surcroît, les données institutionnelles, même lorsqu'elles existent, exigent une assez bonne connaissance des traditions des différents pays pour être interprétées correctement[2].

Nos conclusions peuvent être ainsi résumées :

• Les variables institutionnelles lorsqu'elles sont considérées isolément n'apparaissent pas jouer un rôle déterminant dans l'explication du niveau du chômage. Certaines d'entre elles apparaissent cependant affecter sa structure et sa volatilité (première partie).

• Un indicateur composite de « flexibilité » (au sens de l'OCDE) – mêlant plusieurs caractéristiques institutionnelles (protection de l'emploi, flexibilité des durées du travail, flexibilité des salaires et salaire minimum etc.) – ne semble pas non plus permettre de discriminer entre les expériences de pays. Dès lors les chemins vers le plein emploi apparaissent multiples, et certains sont beaucoup plus solidaires que d'autres. Il semble ainsi exister deux modalités d'adaptation des économies. Dans les pays très centralisés, les chocs peuvent ne pas affecter l'emploi, si les négociations imposent une modération des salaires. C'est ce que l'on pourrait appeler « la flexibilité solidaire » ou négociée. Dans les pays où, au contraire, les négociations sont très décentralisées, l'adaptation est séquentielle : elle commence par une forte réactivité de l'emploi suivie d'une flexibilité « externe » des salaires de ceux qui se retrouvent au chômage. C'est ce que l'on pourrait appeler la flexibilité individualiste. Un enseignement robuste

(1) Ou plutôt que ses résultats sont encore difficilement interprétables. Par exemple, l'une des conclusions qui semble émerger de ce travail est que les institutions du marché du travail sont endogènes, non pas la cause, mais la conséquence du chômage. Mais cette conclusion, si elle apparaît robuste pour certaines institutions, semble reposer pour d'autres sur un manque de données *(cf.* Creel, Fitoussi et Fuss, 1999).

(2) Par exemple une étude comparative très sérieuse avait pris comme mesure du travail qualifié en France, le nombre des diplômés des grandes écoles !

de la plupart des analyses empiriques est en effet que la centralisation et/ou la coordination joue un rôle important dans les modèles de réussite. Certaines adaptations nécessaires, comme par exemple la modération salariale, ont plus de chances d'être comprises et acceptées, si elles font l'objet de discussions centralisées entre les partenaires sociaux. Laissées au marché leur coût en termes d'emplois est généralement très élevé. C'est la raison pour laquelle des économies au marché du travail apparemment rigide, selon les critères de l'OCDE, ont traversé les turbulences des trente dernières années sans connaître le chômage de masse (deuxième partie).

• Les économies occidentales ont connu de multiples chocs depuis la fin des années soixante. Il ressort d'une analyse économétrique sur longue période (1960-1998) et pour dix-neuf pays de l'OCDE que l'évolution du chômage est beaucoup mieux expliquée par ces chocs que par les institutions considérées. Il n'en demeure pas moins que les niveaux de chômage diffèrent entre pays et que les institutions jouent probablement un rôle important dans la capacité de chacun d'entre eux d'absorber les chocs. Ainsi, les résultats de l'investigation empirique révèlent que la sensibilité du chômage aux chocs macroéconomiques est d'autant plus élevée que la durée de l'indemnisation du chômage est longue et qu'elle est généreuse (en termes de taux de remplacement) ; elle est d'autant plus faible que le degré de coordination entre syndicats et entre employeurs est élevé. Il convient de manier ces résultats avec la plus grande des précautions tant l'influence des variables institutionnelles apparaît mineure. Certes ces variables ont les influences habituellement soulignées dans la littérature, mais elles ne parviennent à expliquer qu'une part très faible des paramètres mesurant la persistance et la sensibilité aux chocs. Il se peut qu'une moindre indemnisation du chômage, qu'une moindre protection du travail permettent d'améliorer au second ordre les performances en matière d'emploi, mais peut-on imaginer que de telles mesures soient le prélude au surcroît de cohésion sociale qu'exige une meilleure coordination des négociations sociales ? Et peut-on légitimer de telles mesures par des preuves empiriques aussi fragiles ? (troisième partie)

• Trop souvent l'effet des institutions est appréhendé au travers de leur niveau. Mais s'agissant d'économies qui ont connu le plein emploi dans un même cadre institutionnel, il serait très difficile de déduire de leur existence même, la propension des économies à l'aggravation du chômage. Il se peut, comme nous l'avons souligné au point précédent, que les mauvaises performances de certains pays résultent d'une « combinaison malheureuse de chocs et d'institutions ». Mais il ne semble pas en tout cas que *l'évolution* des institutions ait grandement influencé celle du chômage. C'est ce qui résulte d'une relation où les variations du chômage sont expliquées par les changements institutionnels. De même lorsque l'on calcule un indicateur de réforme, son évolution n'explique qu'une très faible fraction de la part du chômage qui n'est pas expliquée par les chocs macroéconomiques (quatrième partie).

• Plus que les structures, le « partage social du travail », dont les modalités sont très diverses selon les pays, semble avoir une influence significative sur l'évolution du chômage, du moins en Europe. La part des emplois à temps partiel et celle des emplois morcelés (d'une durée au plus égale à dix heures) sont positivement corrélées au taux d'emploi et négativement au chômage et à sa durée, alors que la durée moyenne du travail ne semble avoir aucune influence. Elles représentent probablement la forme moderne de la flexibilité. Par contre, il n'apparaît pas que la proportion des invalides ait un rôle déterminant, encore qu'elle soit singulièrement importante (plus de 6 % de la population active) dans sept modèles de réussite sur dix. L'abaissement de l'âge de la retraite ou le recours massif aux préretraites, semble aussi sans effet (cinquième partie).

• Le dernier suspect convoqué est la combinaison des politiques macroéconomiques. Elle semble avoir joué un rôle important dans la plupart des modèles de réussite. Ils sont en effet majoritairement caractérisés dans les années quatre-vingt-dix par un *policy mix* plus expansionniste que les autres et, plus encore, par des conditions monétaires plus souples. Cela est notamment le cas des États-Unis et de l'Irlande, mais aussi des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Autriche, notamment (sixième partie).

• Si l'on tente une synthèse de ces résultats, il semble d'une part que les institutions n'ont pas le rôle essentiel qui leur est habituellement prêté dans la littérature sur le sujet, mais que d'autre part leur cohérence joue un rôle important. L'architecture institutionnelle d'un pays – et nous incluons dans cette architecture le mode de régulation macroéconomique – résulte d'un échange social au terme duquel des arbitrages sont effectués, des compromis sont trouvés. C'est cela qui importe, car trop fréquemment, nous raisonnons comme si les institutions étaient exogènes au comportement des agents et qu'elles pouvaient être modifiées *ad nutum*. Or il se peut que les institutions ne fassent que formaliser des pratiques préalables, ou des demandes sociales nouvelles, davantage que de créer *ex nihilo* un cadre juridique optimal.

Ce constat ne signifie pas que les institutions soient neutres. Plusieurs indices ténus mais convergents suggèrent notamment un lien entre flexibilité et vitesse d'ajustement de l'emploi. Cette volatilité accrue est aussi la raison pour laquelle, certaines économies, si elles sont caractérisées par de bonnes performances en matière d'emploi et de chômage dans la phase ascendante du cycle, connaissent une très rapide dégradation de leur marché du travail en situation de récession. La hiérarchie des réussites est donc très contingente à la période considérée et doit être évaluée avec extrême prudence dès lors qu'aucun lien empirique n'a pu être identifié entre les institutions et le niveau structurel du chômage. Une forte rotation de la main d'œuvre devrait certes logiquement atténuer les phénomènes d'hystérésis, et affecter le niveau à long terme du chômage, mais l'analyse du partage social de l'emploi montre qu'il existe d'autres modalités pour parvenir au même résultat.

Dès lors c'est la configuration des variables institutionnelles, *leur cohérence*, davantage que la conformité de chacune aux *a priori* théoriques, qui importe. Ceci explique que les tests empiriques ne parviennent pas à des résultats très tranchés. Notre rapport tente une ébauche de ces cohérences qui sont la clé du succès. C'est sur ce terrain que doivent, nous semble-t-il, porter les approfondissements ultérieurs.

In fine, ce rapport invite au scepticisme quant à la manipulation des institutions considérées abusivement aujourd'hui comme des variables instrumentales. Leur réforme conduit à des effets empiriquement mal identifiés et ambigus dès lors qu'elle n'est pas conduite dans un souci de cohérence et de conformité avec la demande sociale existante. Ce constat incite aussi à ne pas négliger la politique macroéconomique en tant qu'instrument, en brisant le faux clivage entre politique structurelle et macroéconomique. Cette dernière ne peut être reléguée au rang de simple outils de court terme dès lors qu'elle affecte à long terme le rythme de l'accumulation du capital et de l'innovation. Elle semble de surcroît un instrument important de la cohérence des modèles invoquée plus haut.

Prolégomènes : la diversité institutionnelle des « modèles de réussite »

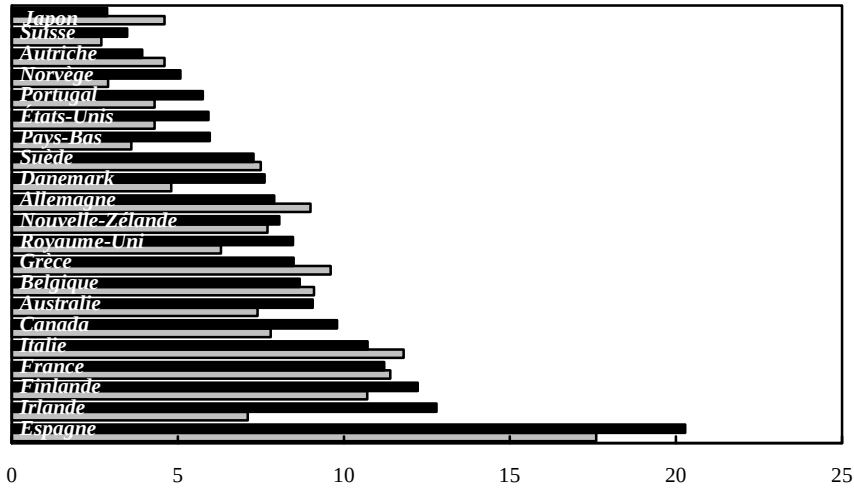
Au regard des taux de chômage harmonisés, en moyenne au cours de la décennie quatre-vingt-dix et en fin de période, (graphique 1), sept économies européennes échappent au chômage de masse, ou se rapprochent de cette catégorie. Ces économies avoisinent les performances des deux grands modèles présentés souvent comme antinomiques en matière de régulation du marché du travail, le Japon et les États-Unis. Il s'agit de la Suisse, l'Autriche, la Norvège, le Portugal et, plus récemment, les Pays-Bas, le Danemark et le Royaume-Uni (cas limite).

L'appréciation des niveaux récents comme des baisses les plus conséquentes doit néanmoins tenir compte de la position dans le cycle. Les quatre ou cinq dernières années de la décennie quatre-vingt-dix sont favorables concernant l'évolution du chômage dans de nombreux pays de l'OCDE. En moyenne le chômage a décrû continûment dans les pays de l'OCDE de 8 % en 1993 à 7 % au premier trimestre de 1999, de 11,1 % en 1994 dans l'Union européenne à 9,6 % actuellement. Ce résultat d'ensemble recouvre des évolutions différentes qui vont de la dégradation continue à la forte décrue. Dans les pays où la baisse est la plus marquée, la comparaison des niveaux atteints aujourd'hui avec ceux qui prévalaient au sommet du précédent cycle de croissance permet de savoir si ce mieux relève de la volatilité cyclique traditionnelle ou correspond à une amélioration plus fondamentale (tableau 1).

1. Classement par pays par ordre croissant de chômage

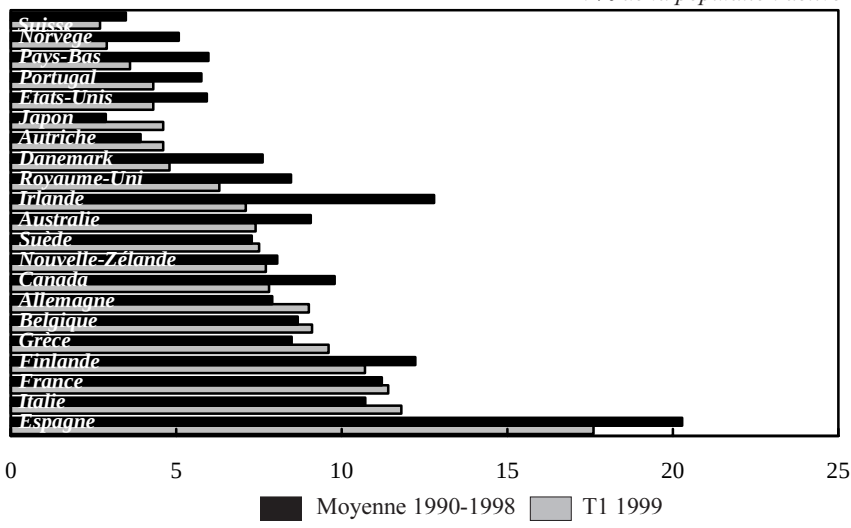
a. Sur la période 1990-1998

En % de la population active



b. Au premier trimestre de 1999

En % de la population active



Sources : OCDE et Eurostat.

1. Points de retournement du chômage

	Point bas du chômage dans la période 1983-1998		Point haut du chômage dans les années 90		Niveau actuel du chômage (T1 1999)	Baisse depuis son point haut des années 90
Australie	5,8	T4 1989	11,0	T3 1993	7,4	– 3,6
Canada	7,3	T3 1989	11,6	T4 1992	7,8	– 3,8
États-Unis	4,3	T1 1999	7,6	T3 1992	4,3	– 3,4
Japon	2,1	T3 1990	4,6	T1 1999	4,6	– 0,0
Nouvelle-Zélande	3,4	T3 1985	10,9	T3 1991	7,7	– 3,2
Autriche	(3,7)(*)	T1 1983	4,7	T3 1998	4,6	– 0,1
Allemagne	(5,2)(*)	T4 1990	10,1	T4 1997	9,0	– 1,1
Belgique	6,1	T2 1991	10,1	T2 1994	9,1	– 1,0
Danemark	4,7	T4 1998	10,6	T2 1993	4,8	– 5,8
Espagne	15,8	T1 1991	24,3	T2 1994	17,6	– 6,7
Finlande	2,8	T4 1989	17,9	T1 1994	10,7	– 7,2
France	7,8	T1 1983	12,5	T2 1994	11,4	– 1,1
Grèce	6,4	1990	9,6	1997	—	—
Irlande	7,1	T1 1999	15,8	T2 1993	7,1	– 8,7
Italie	7,4	T1 1983	12,2	T1 1997	11,8	– 0,4
Pays-Bas	3,6	T4 1998	7,2	T4 1994	3,6	– 3,6
Portugal	3,9	T2 1991	7,5	T2 1996	4,3	– 3,2
Royaume-Uni	6,3	T3 1998	10,7	T1 1993	6,3	– 4,4
Suède	1,4	T3 1989	10,4	T2 1997	7,5	– 2,9
Norvège	1,9	T2 1987	6,2	T3 1993	2,9	– 3,3
Suisse	(1,0)(*)	T2 1990	4,4	T1 1997	3,4	– 1,7

Note : (*) Point obtenu par chaînage sur une série non standardisée.
Sources : OCDE et Eurostat.

Généralement, les niveaux de taux de chômage atteints aujourd'hui demeurent supérieurs ou encore très voisins des points bas atteints lors du précédent cycle de croissance. Seuls les États-Unis, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande ont ramené leur taux de chômage en deçà des niveaux du précédent cycle. Dans les deux derniers cas, les performances sont encore à la frontière d'un chômage de masse. Mais ces deux économies se démarquent nettement de la moyenne européenne.

Si l'on s'intéresse en revanche aux pays qui récemment ont fait reculer le chômage de manière importante, en plus des pays cités plus haut, il faut porter une attention particulière à la Finlande et à l'Espagne. Néanmoins, ces améliorations considérables succèdent à des dégradations de très forte ampleur au cours de la dernière récession. Rien ne permet pour l'heure d'affirmer que le chômage s'inscrit sur une tendance baissière à moyen terme dans ces deux économies. En Espagne en particulier, le chômage est

traditionnellement très réactif au cycle, et la même volatilité avait caractérisé la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, avec une décrue de 6 points du chômage entre la fin de 1985 et le début de 1991, plus que gommée par sa remonté de 8,5 points lors de la récession qui suivit.

Les résultats des années quatre-vingt-dix appartiennent donc à des trajectoires de moyen terme différentes, que l'on peut caractériser à grands traits de la façon suivante, en six sous-groupes, lorsque l'on se réfère à la période 1983-1999[3] :

• *Les pays dont la baisse récente du chômage prolonge une tendance affirmée de long ou moyen terme* : États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas et Irlande ;

• *Les pays dont l'amélioration récente s'inscrit dans un mouvement lent d'érosion* : Portugal et Danemark. Dans ces deux pays, l'impression d'amélioration tendancielle est largement imputable aux performances du cycle actuel. Au Portugal la dégradation de la dernière récession a porté moins haut le chômage tandis qu'au Danemark le pic du précédent cycle a été dépassé mais suivi de six années d'amélioration spectaculaire ;

• *Les pays qui résistent sur de faibles niveaux* : États-Unis, Autriche, Japon, Norvège et Suisse. Dans ces pays, à la notable exception des États-Unis, le chômage est peu fluctuant et demeure centré sur des taux inférieurs à 5 %. La plupart de ces pays connaissent néanmoins une lente érosion de leurs performances, notamment le Japon. Mais, même dans ce pays, la capacité à absorber les crises, en portant l'ajustement sur d'autres paramètres que l'emploi reste remarquable ;

• *Les pays en rupture* : Finlande, Nouvelle-Zélande et Suède. Ces pays à niveaux très faibles de taux de chômage jusqu'à la fin des années quatre-vingt, ont connu une poussée massive du taux de chômage au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ;

• *Les pays à chômage de masse persistant* : Australie, Belgique et Canada. Dans ces pays, au-delà des oscillations cycliques, le chômage demeure centré sur un taux de 9 à 10 % ;

• *Les pays à chômage de masse persistant et à tendance croissante* : Allemagne, Espagne, France et Italie. À eux seuls, ces quatre poids lourds de l'économie européenne représentaient en 1998 un peu plus de 60 % de la force de travail et 73 % des chômeurs de l'Union européenne à quinze. Le piètre bilan de l'ensemble européen leur est largement imputable.

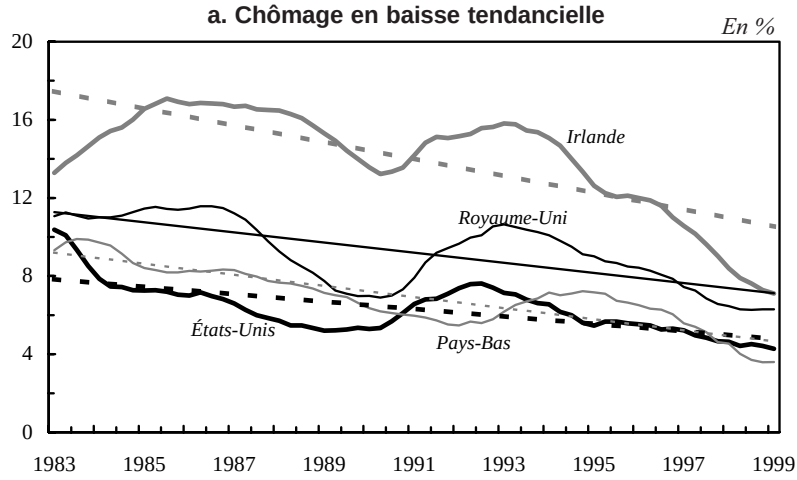
Quand nous évoquerons les modèles de réussite, nous nous référerons aux trois premières catégories[4] qui comprennent dix économies de l'OCDE, dont six de l'Union européenne et huit de l'Europe au sens large.

(3) Pour la plupart des pays, les séries harmonisées commencent à cette date. Les considérations tendancielles sont bien sûre relatives à la période considérée.

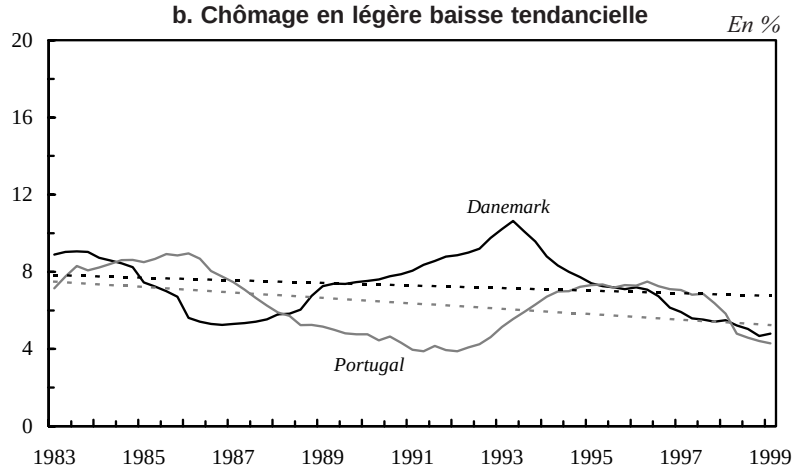
(4) Nous n'y intégrons pas les pays qui au cours du dernier cycle de croissance ont connu un recul important du chômage, la Finlande et l'Espagne, sans que cette amélioration ne s'inscrive encore dans un repli tendanciel et leur permette d'échapper au chômage de masse. Les assimiler à des modèles de succès risque de relever de la myopie.

2. Dynamique à moyen terme du chômage (1983-1999)

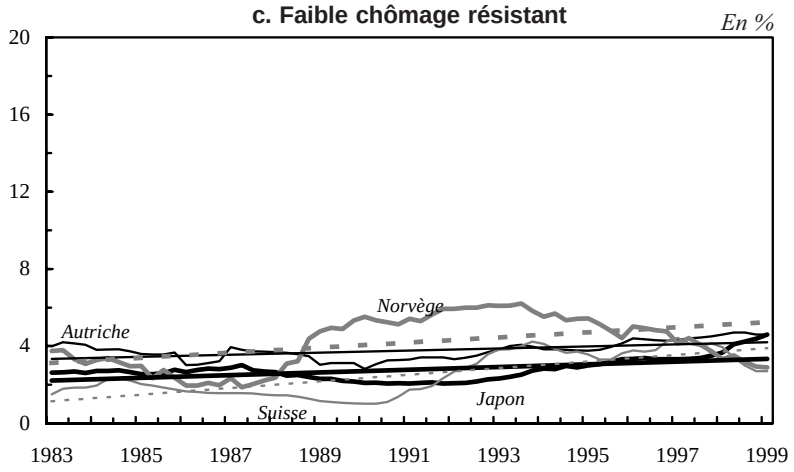
a. Chômage en baisse tendancielle

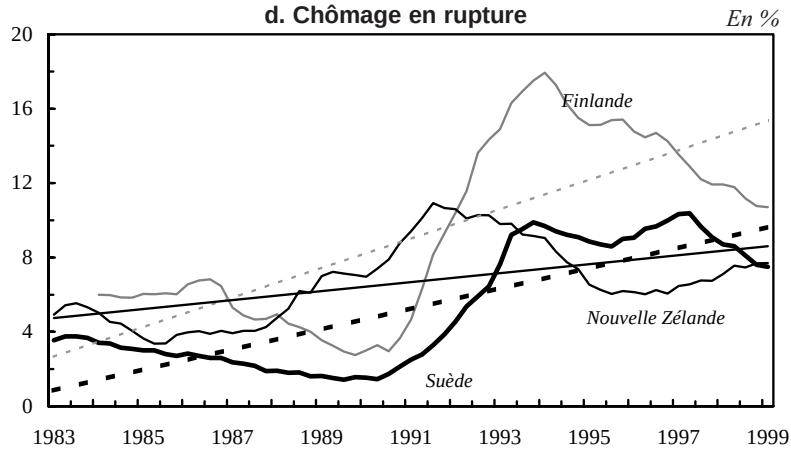


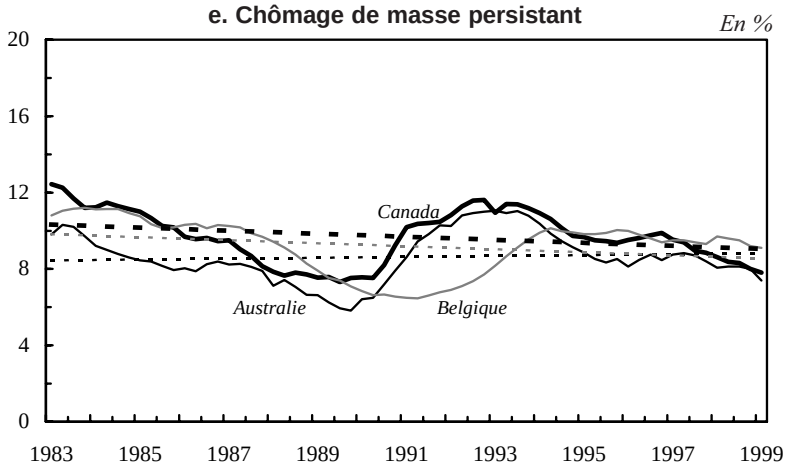
b. Chômage en légère baisse tendancielle

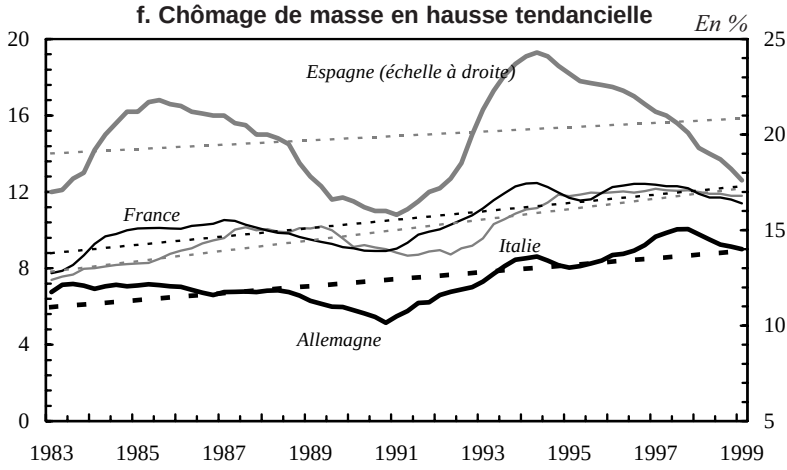


c. Faible chômage résistant









Sources : Eurostat et OCDE.

2. Caractéristiques institutionnelles et structurelles des modèles de « réussite » des années quatre-vingt-dix

	Protection de l'emploi	Part de l'emploi public	Taux de syndicalisation	Poids des dépenses actives	Taux de couverture des conventions collectives	Degré de décentralisation des négociations	Degré de coordination des négociations	Flexibilité du salaire réel	Dispersion des salaires	Minima sociaux	Taux de remplacement
Modèles dynamiques											
Danemark	Plutôt faible	Forte	Fort	Fort	Moyen	Faible	Fort	Faible	Faible	Plutôt forts	Fort-long
États-Unis	Faible	Moyenne	Faible	Faible	Faible	Fort	Faible	Plutôt faible	Forte	Faibles	Faible-court
Irlande	Faible	Moyenne	Plutôt fort	Fort	Fort	Faible	Plutôt fort	Faible	Forte	Moyens	Plutôt faible-court
Pays-Bas	Moyenne	Faible	Faible	Fort	Plutôt fort	Faible	Moyen	Moyenne	Moyenne	Plutôt forts	Fort -long
Portugal	Forte	Moyenne	Moyen	Moyen	Moyen	Faible	Moyen	Forte	Forte	Moyens	Moyen
Royaume-Uni	Faible	Faible	Moyen	Faible	Faible	Fort	Faible	Faible	Forte	Faibles	Faible-long
Modèles de résistance											
Autriche	Moyenne	Forte	Plutôt fort	Faible	Fort	Faible	Fort	Plutôt forte	Faible	Forts	Plutôt faible
Norvège	Forte	Forte	Fort	Plutôt fort	Moyen	Faible	Fort	Forte	Faible	Forts	Moyen
Japon	Plutôt forte	Faible	Faible	Faible	Faible	Fort	Fort	Forte	Faible	Faibles	Faible-court
Suisse	Faible	Faible	Faible	Faible	Moyen	Faible	Plutôt fort	Plutôt forte	Moyenne	Plutôt forts	Plutôt faible

Sources : OCDE et Dolado et *al*. (1996).

Ceux qui on fait reculé le piège du chômage de masse seront qualifiés de « modèles dynamiques » : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal, et plus récemment l'Irlande et le Danemark.

Ceux qui ont réussi à maintenir un régime de faible chômage sur la longue période seront qualifiés de « modèles de résistance » : Autriche, Japon, Norvège et Suisse. Ces pays tendent à voir leurs positions s'effriter, mais ont prouvé jusqu'ici une grande capacité à absorber les chocs, sans que la digue du plein emploi ne rompe réellement. L'effectif de ce groupe s'est malgré tout réduit au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix avec l'explosion du chômage en Finlande, en Suède et en Nouvelle-Zélande. L'appartenance du Japon à ce groupe est de plus en plus menacée.

Les États-Unis présentent la particularité de pouvoir être classés dans l'une ou l'autre de ces catégories. Certes, ils n'ont pas, comme nombre de pays européens, connu une tendance continue à l'aggravation du chômage depuis le milieu des années soixante-dix – et en ce sens ils peuvent être qualifiés de modèle de résistance – mais lorsque l'on observe les deux dernières décennies, il apparaît incontestable qu'une baisse tendancielle du chômage semble les caractériser.

Ces considérations en niveau et en dynamique désignent d'emblée un ensemble de pays dont, le moins que l'on puisse dire est qu'ils incarnent des modèles institutionnels très hétérogènes. Le tableau 2 décrit qualitativement onze variables, parmi les plus représentatives des caractéristiques structurelles du marché du travail. L'identification des réussites ne permet d'établir aucune correspondance immédiate avec un mode de régulation bien spécifié. La détermination de combinaisons ou de critères spécifiques dominants ne relève pas non plus de l'évidence. Ce simple constat suffit à comprendre que certaines études s'orientent vers la recherche de cohérences internes (Barbier et Gautié, 1998), et admettent d'emblée la diversité des représentations.

L'hétérogénéité institutionnelle des pays ayant réussi à endiguer le chômage conduit à la présomption qu'il existe une multiplicité de « stratégies gagnantes », d'une part, et que, d'autre part, c'est la configuration des variables institutionnelles davantage que la conformité de chacune aux *a priori* théoriques, qui importe. On peut dès lors s'attendre à ce que les tests empiriques ne parviennent pas à des conclusions très tranchées.

Le rôle des institutions et des structures du marché du travail est généralement évalué au travers de leurs effets sur le niveau du chômage. Par exemple, le taux de chômage est-il plus élevé, là où la protection de l'emploi est, toutes choses égales par ailleurs, plus élevée ? Ce type d'analyse conduit à privilégier une causalité allant des institutions au taux de chômage d'équilibre. Mais parce qu'on l'applique à des pays dont le système de protection sociale était en place bien avant la montée du chômage, il est difficile de soutenir la thèse de l'existence d'une relation de causalité. Les institutions peuvent jouer un rôle dans la propagation d'un choc exogène,

mais peuvent difficilement être considérées comme étant à l'origine de l'aggravation du chômage. Cette remarque signifie que toute étude des relations entre chômage et institutions devrait couvrir plusieurs aspects : l'effet des institutions sur le niveau et la dynamique du chômage, l'interaction entre chocs et institutions et enfin l'effet des réformes structurelles sur la variation du chômage.

Variables structurelles et niveau du chômage

Protection de l'emploi

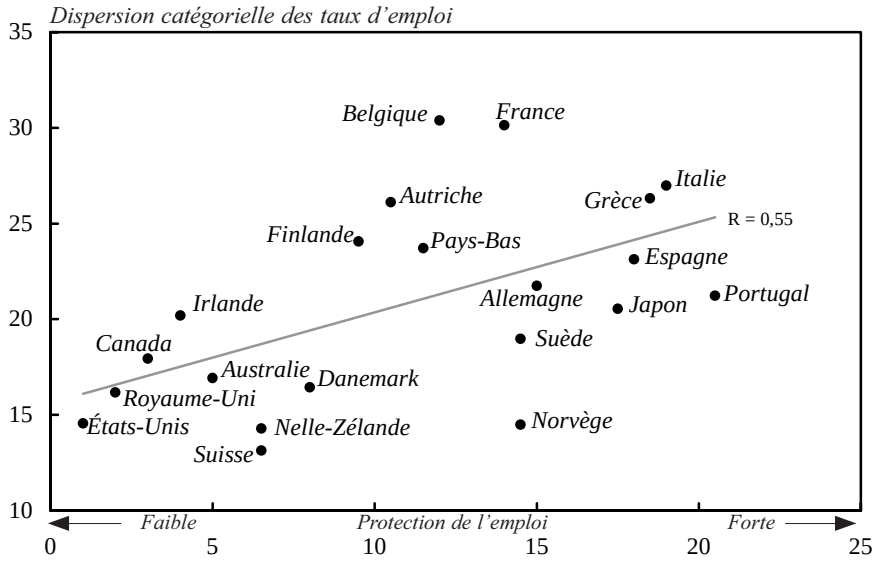
Concernant la protection de l'emploi, un certain consensus semble se dégager pour reconnaître peu d'impact à la réglementation sur le niveau absolu de l'emploi ou du chômage. Les derniers travaux de l'OCDE (1999) ont de ce point de vue levé l'ambiguïté. En revanche, plusieurs études convergent pour lui attribuer un rôle dans les disparités d'emploi et de chômage, une protection forte agissant en faveur de l'emploi masculin d'âge très actif, et *a contrario* en défaveur de celui des femmes d'âge très actif, des jeunes, des plus âgés.

Les analyses de moyenne période semblent corroborer ce résultat. Le graphique 3 décrit la corrélation entre la réglementation et l'écart type des taux d'emploi (selon une segmentation : taux d'emploi des hommes de 25 à 54 ans, taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans, taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans, des classes d'âge mûr 55 à 64 ans). Il se dégage effectivement une corrélation positive (R = 0,55). Ces constats ne résistent cependant pas à une spécification multivariée (OCDE, 1999). En revanche, un des résultats récurrents les mieux établis est le lien entre la rigueur de la protection de l'emploi et le degré de rotation de la main d'œuvre, d'une part, ou plus généralement sa vitesse d'ajustement, et la durée moyenne du chômage, d'autre part (Blanchard et Portugal, 1998 ; Nickell et Layard, 1998 ; OCDE, 1999 ; Passet et Jestaz, 1998).

Indemnisation du chômage

La plupart des études conduites à l'échelle internationale, révèlent que la diminution des prestations de chômage par rapport au revenu du travail a un effet significatif mais faible à court et moyen termes sur le niveau du chômage (Layard, Nickell et Jackman, 1991 ; Nickell, 1998), ou neutre (OCDE, 1994), et affecte sa structure. Des résultats similaires, basées sur des investigations microéconométriques (BIT, 1997, p. 99), indiquent qu'au Royaume-Uni, pays européen qui est allé le plus loin dans la réforme de son système d'indemnisation, l'impact a été modéré sur la durée du chômage. Les effets constatés semblent davantage liés à l'amélioration du système d'information et d'appariement entre l'offre et la demande *(programme Restart)*.

3. Rigueur de la réglementation sur la protection de l'emploi (*) et dispersion catégorielle des taux d'emploi



Note : (*) Moyenne fin des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Sources : OCDE et calculs des auteurs.

Le tableau 2 montre ainsi que des systèmes généreux ont très longtemps cohabité avec des taux de chômage très faibles (en Europe du Nord particulièrement). L'argument du caractère désincitatif des prestations revient cependant, avec modération, en arrière plan des propositions pour l'emploi de l'OCDE. Il ne sera examiné ici que très brièvement, compte tenu de la grande fragilité des données.

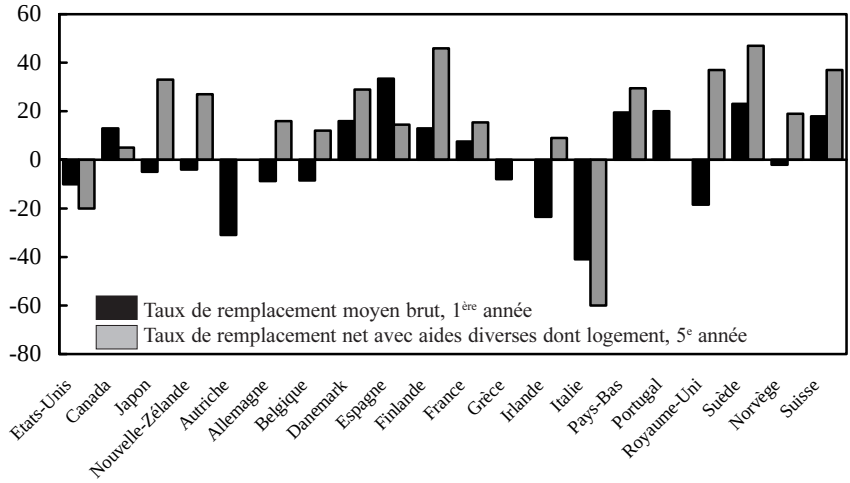
Le taux de remplacement est le rapport entre la moyenne des indemnités de chômage et le salaire moyen. Il est cependant difficile d'en donner une mesure synthétique car les prestations dépendent souvent du statut familial et de la durée du chômage. Le taux de remplacement brut au cours de la première année (colonne 3), est une moyenne des taux d'indemnisation pour deux niveaux de rémunération (salaire moyen et deux tiers du salaire médian), et de trois situations familiales (célibataire, conjoint à charge, conjoint ayant un emploi). Les conditions d'accès au système sont plus ou moins difficiles selon les pays. Enfin, le système de protection est souvent complexe, superposant des aides diverses, en particulier en matière de logement. Les taux bruts ne tiennent pas compte des effets de la fiscalité directe. La dernière colonne du tableau 3 présente une autre mesure synthétique, élaborée par l'OCDE, au niveau d'un salaire moyen, après impôt et versement de diverses prestations, pour un foyer comprenant deux enfants.

3. Modalités d'indemnisation des chômeurs

	Taux statutaire en % du salaire brut (sauf mention spéciale)	Durée maximale en mois	Taux de remplacement (1994)		
			brut au cours de la 1ère année[1]	brut, moyenne sur 5 ans[1]	net + autres aides sociales[2] au bout de 5 ans
• Australie	Forfaitaire modulé selon le statut familial	illimitée	27	27	71
• États-Unis	50 à 70 % plafonné	6 à 9	27	12	17
• Canada	55 %	11,5	55	27	47
• Japon	40 à 60 % (60 à 80 % du salaire hors primes)	13,8	30	10	68
• Nlle-Zélande	Forfaitaire modulé selon le statut familial	illimitée	39	30	70
Union européenne à quatorze					
• Allemagne	60 à 67 % du salaire après impôts	32	46,3	26	71
• Autriche	—	5 à 12 puis assistance	31	26	
• Belgique	60 % plafonné	illimitée sauf exception	49,5	42	70
• Danemark	90 % plafonné	60	70	70	83
• Espagne	70 %, 60 % après 6 mois	24	65	32	46
• Finlande	Fixe + % 90 % maximum	48	65	43	98
• France	Fixe + 40,4 %	27 + 33 dégressif	57	38	65
• Grèce	40 à 50 %	12	47	22	
• Irlande	Fixe + 12 %	15	31,5	26	64
• Italie	30 %[3]	6	30	20	11
• Pays-Bas	70 %	54 + 12 au forfait	70	46	80
• Portugal	65 % plafonné	30	65	35	
• Roy.-Uni	Forfaitaire modulé selon le statut familial	6 puis aide sociale illimitée	21.5	18	77
• Suède	75 %[4]	20,6	75	27	99
Autre Europe					
• Norvège	62 %[3]	43	62	39	83
• Suisse	70 à 80 %	18,3	70	30	89

Notes : (1) Indemnité avant impôt en % du salaire brut antérieur. Moyenne des taux d'indemnisation pour deux niveaux de rémunération (salaire moyen et 2/3 du salaire moyen). Annexe 8 de l'étude de l'OCDE sur l'emploi 1994 ; (2) Après impôt et allocation logement, pour un couple avec deux enfants ; (3) Indemnité de chômage ordinaire qui récemment est passée à 40 %. Coexiste avec une « indemnité de mobilité » pour certaine catégorie de chômeurs ; (4) 80 % avant 1996.
Sources : Commission des communautés européennes, *L'emploi en Europe,* pp. 160-161 ; OCDE (1994) p. 192, (mise à jour 1994 dans l'*Étude Australie 1997* p. 103) ; OCDE (1996) pp. 35-37 ; Kocinski (1997).

4. Écart entre le taux de remplacement et le salaire minimum rapporté au salaire moyen



Sources : Dolado, 1996 et OCDE, 1996.

L'observation des taux mesurés en proportion du revenu moyen, peut conduire à une sous-estimation du caractère dissuasif des indemnités de chômage sur la recherche d'un emploi. Même quand ces taux sont bas, les prestations de chômage peuvent avoir un effet négatif d'incitation, car, ce qui importe pour la plupart d'entre eux, est le rapport entre les indemnités qu'ils perçoivent et le salaire des échelons immédiatement inférieurs. Le graphique 4 prend comme référence extrême le revenu minimum rapporté au revenu moyen, et présente la différence de différents taux de remplacement à cette base. Les calculs n'étant pas homogènes, seules les différences significatives appellent un commentaire :

• au cours de la première année d'indemnisation, on observe des écarts positifs pour la Finlande, la Suède, le Danemark, la Suisse, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas. Mais pour la plupart de ces pays, hormis l'Espagne, le chômage est ou a été longtemps très inférieur à la moyenne européenne. De plus, tous ces écarts positifs s'annulent lorsque l'on allonge la durée d'indemnisation, à l'exception du Danemark ;

• en revanche la prise en compte de la fiscalité et des différents systèmes d'aide, indique qu'un écart positif subsiste dans grand nombre de pays, après cinq ans, même parmi ceux réputés les moins protecteurs (Japon, Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande, en particulier, compte tenu de l'assistance logement) ;

• l'OCDE (1997) se réfère à ce phénomène et souligne l'existence de fortes désincitations pour certaines catégories de chômeurs, même dans des pays où les conditions moyennes d'indemnisation sont peu généreuses (Italie, lorsque l'on tient compte de l'indemnité de mobilité de la *Cassa*

Integrazione, et des cotisations patronales, ou la Nouvelle-Zélande). La même étude met également l'accent sur le développement important des prestations d'invalidité[5] qui dans certains pays se substituent aux systèmes traditionnels de protection : les bénéficiaires de pensions d'invalidité étaient plus nombreux que les chômeurs inscrits dans douze des vingt-trois pays de l'OCDE pour lesquels ces données existent. Le gonflement de leurs effectifs a été particulièrement important en Grèce, en Irlande, en Espagne, en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Nature des négociations salariales

Les travaux empiriques (comme théoriques) sur le système optimal d'organisation des négociations sont contradictoires, manquent souvent de robustesse et ne permettent dès lors pas de discriminer entre les avantages relatifs des systèmes de négociation. Au début des années quatre-vingt, de nombreux travaux, ont tenté d'évaluer l'efficacité relative sur l'emploi global, des différents niveaux de négociation salariale. Les premières études de Mc Callum (1983), Tarantelli (1983) et Bruno et Sachs (1985) aboutissaient à la conclusion que les pays à système décentralisé avaient des taux de chômage plus élevés. Les travaux de Calmfors et Driffil (1988) ont mis en cause les résultats précédents, montrant que les pays où les négociations collectives se déroulent au niveau de la branche, affichent les plus mauvaises performances en matière de chômage, les pays se situant aux deux extrêmes, ceux dotés d'un système très centralisé ou très décentralisé obtenant de meilleurs résultats. Selon ces auteurs, la performance de l'emploi (taux d'emploi) suit une courbe en U, tandis que la performance de chômage suit une courbe en cloche.

L'OCDE (1997), sur un panel groupant les années 1980, 1990 et 1994, conteste les conclusions de Calmfors et Driffil, auxquelles l'organisme se ralliait jusque là, et dégage quelques résultats, dont les deux premiers sont les plus robustes :

- les pays à systèmes de négociation collective centralisés/coordonnés, ont une tendance à enregistrer des taux de chômage plus faibles et des taux d'emploi plus élevés que ceux moins centralisés/moins coordonnés ;
- ces pays affichent également des inégalités salariales nettement moins marquées que ceux dont les systèmes sont décentralisés/moins coordonnés ;
- dans le domaine de l'inflation, les pays centralisés/coordonnés et intermédiaires obtiennent de meilleurs résultats que les systèmes décentralisés/non coordonnés, mais avec une significativité faible.

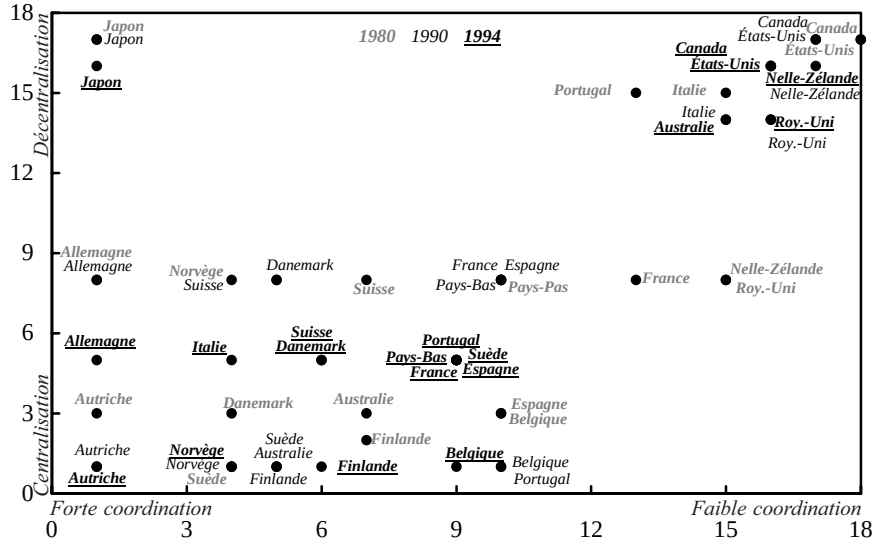
En fait le débat est moins confus si l'on distingue les notions de *centralisation* et de *coordination* :

(5) Ces dernières peuvent inciter non au chômage mais au retrait de la population active.

• la première renvoie au niveau dominant des négociations, selon qu'elles sont conduites au niveau central et généralisées à l'ensemble de l'économie (*systèmes centralisés*), au niveau des branches ou d'une profession (*intermédiaires*), ou d'une société ou entreprise particulière (*décentralisés*). Ce classement résulte des rangs affectés par l'OCDE (1997) aux différents pays, pour différentes années (graphique 5) ;

• la seconde, renvoie au degré de coordination des partenaires. Conformément à Soskice (1990), les pays à forte centralisation ou décentralisés mais fortement coordonnés, sont considérés comme équivalents. Le Japon est le cas de figure type de cette seconde configuration.

5. Caractéristiques du système de négociation collective



Source : OCDE.

Le premier classement par différenciation formelle des niveaux de négociation ne permet pas de discriminer véritablement entre les pays en matière de performance sur l'emploi. Les années quatre-vingt marquent un net avantage des économies centralisées, aussi bien en matière de taux de chômage que d'emploi, au détriment des deux autres modalités de négociation. Si on élimine le cas ambigu de la Suisse, les pays intermédiaires et décentralisés font jeu égal[6]. En effet, Calmfors et Driffils ne parviennent à établir l'avantage relatif des systèmes décentralisés par rapport aux systèmes intermédiaires que par un classement tout à fait abusif de la Suisse dans les systèmes décentralisés. Sur les années quatre-vingt-dix, les performances deviennent indifférenciables, en particulier si la Suisse demeure hors échantillon. En fin de période, l'avantage tend en faveur des pays décentralisés, mais les

(6) La balance penche en faveur des systèmes intermédiaires en y incorporant la Suisse.

décalages conjoncturels (notamment la position haute dans le cycle des États-Unis et du Royaume-Uni) rendent toute conclusion prématurée.

4. Performances des systèmes de négociation

	Taux de chômage			Taux d'emploi (1990-1998)	
	1980-1989	1990-1998	1999 T1	Niveau	Temps plein
Systèmes centralisés[1]	5,6	7,7	8,6	69,1	62,3
Systèmes intermédiaires[2]	6,5 (7,5)[7]	6,9 (7,7)[7]	7,7 (8,7)[7]	67,0 (64,0)[7]	60,0 (58,0)[7]
Systèmes décentralisés[3]	7,4	7,6	7,7	67,8	61.2
Centralisés/ coordonnés[4]	4,5	6,6	6,0	71,7	64,3
Intermédiaires[5]	10,3 (8,5)[8]	10,4 (7,9)[8]	9,2 (7,1)[8]	58,9 (61,8)[8]	54,1 (56,1)[8]
Décentralisés/ peu coordonnés[6]	8,0	8,6 (8,1)[9]	7,6 (6,5)[9]	66,7	60,1

Notes : (1) Autriche, Australie, Belgique, Danemark, Finlande, Norvège et Suède ; (2) Allemagne, France, Pays-Bas, Portugal et Suisse ; (3) Canada, États-Unis, Italie, Japon et Royaume-Uni ; (4) Allemagne, Autriche, Australie, Danemark, Finlande, Japon, Norvège, Suède et Suisse ; (5) France, Pays-Bas, Portugal, Belgique et Espagne ; (6) Nouvelle-Zélande, Canada, États-Unis, Italie et Royaume-Uni ; (7) Moyenne hors Suisse ; (8) Moyenne hors Espagne ; (9) Moyenne hors Italie.

Sources : Eurostat, OCDE et calculs des auteurs.

La seconde classification, moins formelle et plus factuelle, donne un avantage continu aux systèmes centralisés/coordonnés, constat qui confirme les conclusions de Nickell (1998). L'avantage relatif se réduit néanmoins avec la forte dégradation des marchés de l'emploi suédois et finlandais. Les pays décentralisés/non coordonnés sont systématiquement moins performants en matière de chômage que les pays coordonnés, même en 1999 où les décalages conjoncturels jouent en leur faveur. Les pays intermédiaires sont en permanence en position inférieure, conformément aux conclusions de Calmfors et Driffils (mais à partir d'un classement différent). Néanmoins, si l'on élimine le cas extrême et particulier de l'Espagne, leur désavantage relatif par rapport aux systèmes non coordonnés est beaucoup moins patent. Les résultats en matière de taux d'emploi, confirment la liaison en U déjà relevée par Calmfors et Driffils.

La montée des taux de chômage dans les pays centralisés/coordonnés entre les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, et leur relative stabilité dans les systèmes décentralisés peuvent néanmoins conduire à s'interroger sur la suprématie des systèmes centralisés dans un contexte d'ouverture croissante des économies, notamment dans un cadre de taux de change rigides.

Influence syndicale

Les résultat empiriques n'établissent en général pas de lien direct entre syndicalisation ou degré de couverture des conventions et chômage. En revanche le résultat le plus récurrent porte sur le caractère niveleur d'un fort poids syndical sur les dispersions salariales. Cette caractéristique affaiblit donc bien la flexibilité au sens conventionnel ; mais compte tenu du peu de résultats décelables dans le lien entre dispersion des salaires et chômage (voir ci-dessous), elle apparaît comme un aspect mineur dans la problématique institutionnelle du chômage.

Dispersion des salaires

Sur ce point, comme sur les précédents, il semble exister un hiatus entre les postulats et les recommandations normatives de l'OCDE et leur base empirique. Les vertus de la flexibilité microéconomique, conçue comme la nécessité d'élargir l'éventail des salaires et des prix relatifs, apparaissent comme l'un des aspects les moins convaincants de la flexibilité conventionnelle. Les pays flexibles selon cette acception n'affichent apparemment aucune performance particulière concernant le chômage catégoriel. L'OCDE (1996, p. 83) en convient également : concernant la fréquence des bas salaires, « les corrélations avec le taux de chômage des jeunes et des femmes sont toujours négatives mais jamais significatives. Il n'existe pas non plus, semble-t-il, de corrélation étroite entre les taux d'emploi et de chômage des travailleurs peu qualifiés et la proportion d'emplois à bas salaire ». Or la théorie confère une influence déterminante à la dispersion salariale sur le chômage de cette catégorie de travailleurs.

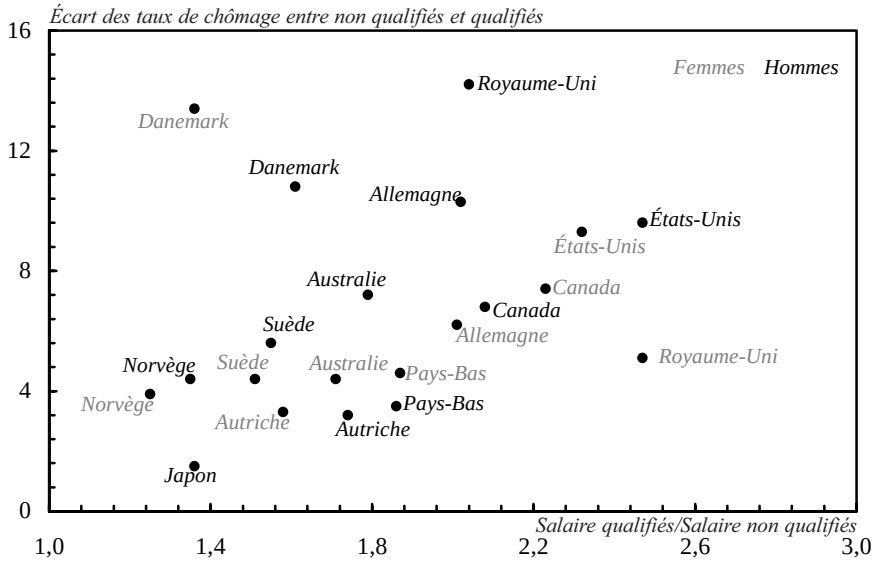
Aux indices de dispersion salariale[7] ne peut être associée aucune performance générale ou catégorielle en matière de chômage, en niveau (Jestaz et Passet, 1998) comme en variation (BIT, 1996 et 1997). Le rapprochement de la dispersion des salaires par qualification et des taux de chômage relatif (non qualifiés/qualifiés) n'est pas plus probant : deux sources sont mobilisées (l'une et l'autre de l'OCDE, portant sur les gains annuels moyens, mais comportant quelques divergences). Ces deux indicateurs rapportent les salaires moyens des qualifiés (détenteurs d'un diplôme universitaire) et des non qualifiés (diplôme inférieur au deuxième cycle du secondaire) et sont rapprochés de l'écart entre le taux de chômage des qualifiés et des non qualifiés. Malgré la diversité des sources, dans aucun des cas on ne peut dégager la corrélation attendue.

Ces résultats apparaissent contre intuitifs et peu conformes à ceux des nombreuses études existant sur le sujet *(cf.* notamment Piketty, 1997). C'est que probablement, ils prennent insuffisamment en compte la dimension

(7) L'un des indicateurs le plus communément utilisé est le rapport entre le niveau des salaires se situant à la limite supérieure du neuvième décile et ceux se situant dans la partie supérieure du premier.

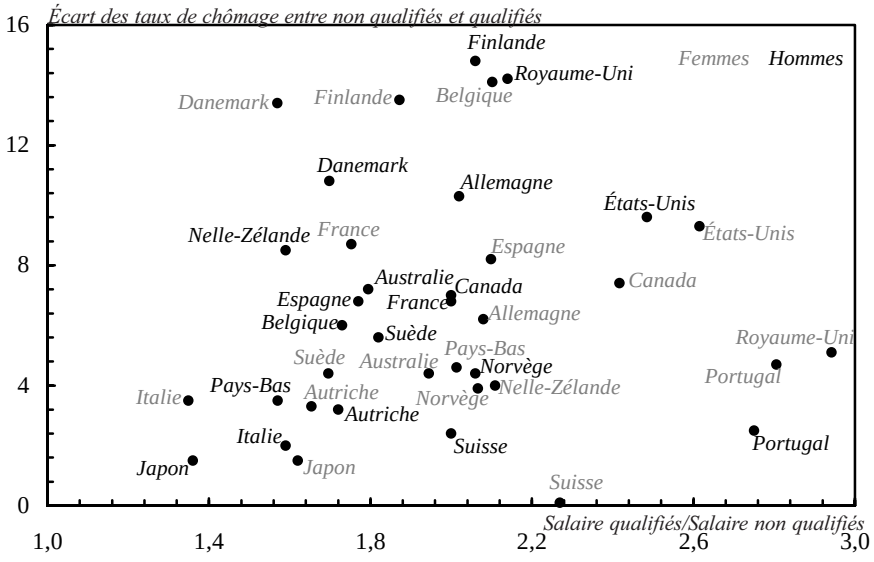
6. Écart des salaires et des taux de chômage entre qualifiés et non qualifiés, hommes et femmes

a. À partir de l'écart des gains au début des années quatre-vingt-dix



Sources : OCDE (1994 et 1997) et calculs des auteurs.

b. À partir de l'écart des gains en 1992



Sources : OCDE (1995 et 1997) et calculs des auteurs.

dynamique du phénomène. Ce n'est pas tant le niveau des inégalités salariales qui importe que son évolution, car les conditions initiales de dispersion des salaires peuvent être très différentes d'un pays à l'autre. En outre, d'autres facteurs affectent l'écart des taux de chômage entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés. Un moindre attachement à l'emploi de la part de ces derniers conduit à accroître leur taux de rotation sur le marché du travail. De même, le phénomène dit de « l'échelle de perroquet » accroît leur vulnérabilité au chômage en période de ralentissement de la croissance etc. Il est donc peu d'enseignement que l'on puisse tirer de la simple observation de la corrélation synchrone entre écart de salaire et rapport des taux de chômage entre catégories.

Les débats empiriques autour de l'influence du salaire minimum n'aboutissent pas non plus à des conclusions tranchées. Certains travaux soulignent l'influence négative mais modérée du salaire minimum élevé sur le taux de chômage des jeunes *(cf.* notamment Fitoussi, 1994), mais Dolado (1996) note aussi que globalement les salaires des jeunes sont relativement peu contraints dans la plupart des pays de l'OCDE par les minima salariaux.

Investissement en capital humain

Les recommandations visant à promouvoir la valorisation du capital humain et l'adaptation de l'offre de travail à la demande par une politique active en matière de formation font partie d'un consensus large. En même temps, le prolongement des études et la faiblesse des taux d'activité des jeunes ne concordent pas forcément avec de bonnes performances en matière d'emploi. Le discours en faveur de la valorisation du capital humain manque incontestablement de fondements empiriques robustes. Les mesures de politique active ne donnent qu'une vision très partielle de la politique globale en matière d'éducation. La base qui est retenue ici étalonne les différents pays sur de nombreux paramètres de leur système d'éducation. Néanmoins, la valorisation du capital humain ne relève pas non plus exclusivement des investissements publics consacrés à ce domaine. L'approche dès lors reste limitée, se cantonnant à la dimension publique.

Les résultats obtenus (voir annexe A) montrent néanmoins : une relation indéniable entre, d'une part, le taux d'emploi et le taux de chômage des jeunes et, d'autre part, le poids des formations alternées école/entreprises, ou système d'apprentissage. Ces systèmes apparaissent comme l'une des procédures les plus efficaces pour faciliter le passage des études à la vie professionnelle. L'Allemagne, la Suisse, la Suède, les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark qui pratiquent largement ce système se démarquent nettement en matière de taux d'emploi et de taux de chômage des jeunes.

Ils soulignent, à travers une ACP globale (annexe A) des indicateurs d'éducation fournis par l'Observatoire de l'éducation (OCDE), le lien entre le niveau d'éducation atteint par la population et le taux d'emploi et de

chômage que les systèmes de formation soient ouverts à vocation générale, ou à vocation plus technique. Ce dernier point n'est cependant pas totalement neutre car de façon logique, les pays qui illustrent le mieux les systèmes à vocation générale (États-Unis et Pays-Bas) sont des pays à plutôt forte mobilité de la main d'œuvre, tandis que le Japon, la Suisse et l'Autriche qui illustrent le mieux le deuxième groupe, sont des pays à faible rotation. Ce point nous renvoie à la cohérence des modèles.

La projection des performances en matière de chômage sur les sous-groupes définis précédemment montre aussi une liaison inverse et significative entre l'investissement en matière de formation et la durée moyenne du chômage.

Flexibilité et niveau du chômage

L'analyse séparée des variables structurelles pouvant affecter l'emploi et le chômage ne peut conduire à aucune conclusion tranchée relative à l'expérience des différents pays considérés : certains pays peuvent être « bien classés » par rapport à certaines variables et « mal » relativement à d'autres. Il suffirait bien sûr de procéder à une analyse multivariée pour remédier à cet inconvénient, ce que nous ferons dans les paragraphes suivants. Mais il est utile avant d'y procéder de tenter de caractériser les institutions par un indice composite – « la flexibilité conventionnelle » – de façon à mieux appréhender empiriquement les phénomènes à l'œuvre.

La flexibilité conventionnelle selon les critères de l'OCDE

La flexibilité microéconomique, reposant sur la souplesse des prix relatifs, constitue le cadre de référence de l'OCDE. Cette vision prône une diminution des coûts d'ajustement au niveau des entreprises du secteur productif. Depuis le début des années quatre-vingt, les travaux de l'OCDE font preuve d'une grande continuité : une économie est flexible lorsque son fonctionnement décentralisé permet un ajustement rapide des prix relatifs et une forte mobilité du travail. Cette définition englobe de multiples aspects de la production : elle fait référence au salaire, à l'emploi, à la durée du travail et à la qualité du travail. Klau et Mittelstädt (1986) retiennent quatre grands aspects de la flexibilité du marché du travail : la flexibilité des coûts réels de la main d'œuvre ; la capacité d'adaptation des coûts relatifs de la main d'œuvre entre les professions et les entreprises ; la mobilité et l'adaptabilité (qualification) de la main d'œuvre ; la flexibilité du temps de travail et de l'organisation du travail (diversité des formes de travail : travail posté, travail de nuit, travail le week-end...). Se livrant à des études récurrentes, l'OCDE se heurte au fait que les pratiques sociales, mais surtout institutionnelles, sont, à quelques rares exceptions près, peu conformes à cette définition. D'où un plaidoyer constant pour des réformes institutionnelles (notamment sur le marché du travail « les recommandations pour l'emploi », mais également sur celui des biens et services).

Évaluation de la flexibilité conventionnelle

Le tableau 5 tente une notation synthétique des « qualités exigées » de la flexibilité conventionnelle, au sens de l'OCDE, sur la base de ses recommandations pour l'emploi, en cumulant trois de ses aspects les plus importants : le degré de contrainte pesant sur l'ajustement quantitatif de l'emploi, la durée du travail et la formation des salaires.

Pour chacune des trois grandes caractéristiques, une notation de conformité est attribuée : 0 pour faible, 1 pour moyenne, 2 pour forte, elle même établie sur la base de plusieurs critères. La note globale résulte de la somme des trois notes. Cet étalonnage par notation comporte certes une part d'arbitraire, concernant les variables privilégiées, leur pondération (équipondération par souci de simplicité), et forcément une part d'incertitude. Il nous paraît globalement bien restituer les commentaires qualitatifs exprimés dans les différentes études-pays de l'OCDE dans les parties consacrées à l'évaluation des réformes structurelles. Les critères de notation sont les suivants :

• concernant l'ajustement de l'emploi : la note s'appuie premièrement sur l'évaluation de la réglementation sur la protection de l'emploi à partir d'une moyenne des classements (à la fin des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix) établis par l'OCDE (1994 et 1999) en prolongement des premiers travaux de Grubb et Wells (1993). Un certain fossé peut néanmoins exister entre la norme légale ou conventionnelle et la pratique. C'est pourquoi cette notation de la législation de protection de l'emploi est combinée à un indicateur plus objectif de rotation des emplois (la part des emplois d'une ancienneté inférieure à un an) ;

• concernant la durée du travail : la note globale résume trois dimensions : la durée hebdomadaire normale du travail (y compris les jours fériés), le degré de dispersion des durées individuelles du travail au sein de l'économie, la facilité de recours aux heures supplémentaires (entendu au sens large et synthétisant le pourcentage des salariés travaillant plus de 46 heures, l'écart entre durée légale et habituelle d'un temps plein, la législation sur les heures supplémentaires, sur le travail de nuit et le dimanche) ;

• enfin, concernant les salaires, quatre composantes sont considérées : le degré de décentralisation ou de coordination des négociations salariales (l'OCDE valorisant la décentralisation mais reconnaissant également les vertus de la coordination) ; un indicateur de dispersion salariale global (OCDE, 1996) ; un indicateur de dispersion par qualification (OCDE, 1994), les deux indicateurs témoignant d'une flexibilité des salaires relatifs ; et enfin un indicateur du salaire minimum en pourcentage du revenu moyen, OCDE (1994 et 1997) et Dolado et *al.* (1996).

Ces critères sont soit de nature réglementaire, soit des caractéristiques quantifiées et statiques. Ils ont en commun de ne pas se référer à des estimations de comportement mobilisant l'économétrie (fonction d'emploi ou de salaires, par exemple).

5. Notation de la conformité à la flexibilité conventionnelle

	Ajustement de l'emploi	Ajustement de la durée du travail	Ajustement des salaires	Note globale 0 à 6
	(I)	(II)	(III)	(I) + (II) + (III)
Australie	2	1,5	1	4,5
États-Unis	2	2	2	6,0
Canada	2	2	2	6,0
Japon	0	2	1	3,0
Nouvelle-Zélande	2	1,5	1,5	5,0
Allemagne	0,5	0,5	1	2,0
Autriche	0,5	0,5	1	2,0
Belgique	0,5	0,5	0	1,0
Danemark	2	1	0,5	3,5
Espagne	1	1	1	3,0
Finlande	1	0,5	1	2,5
France	0,5	1	1	2,5
Grèce	0	1,5	0,5	2,0
Irlande	1,5	1,5	1,5	4,5
Italie	0	1,5	0,5	2,0
Pays-Bas	1	0,5	0,5	2,0
Portugal	0,5	1,5	1,5	3,5
Royaume-Uni	2	1,5	2	5,5
Suède	1	0,5	0,5	2,0
Norvège	0,5	0,5	0,5	1,5
Suisse	1,5	1	1,5	4,0

Notes : 0 = conformité faible ; 1 = intermédiaire ; 2 = forte.

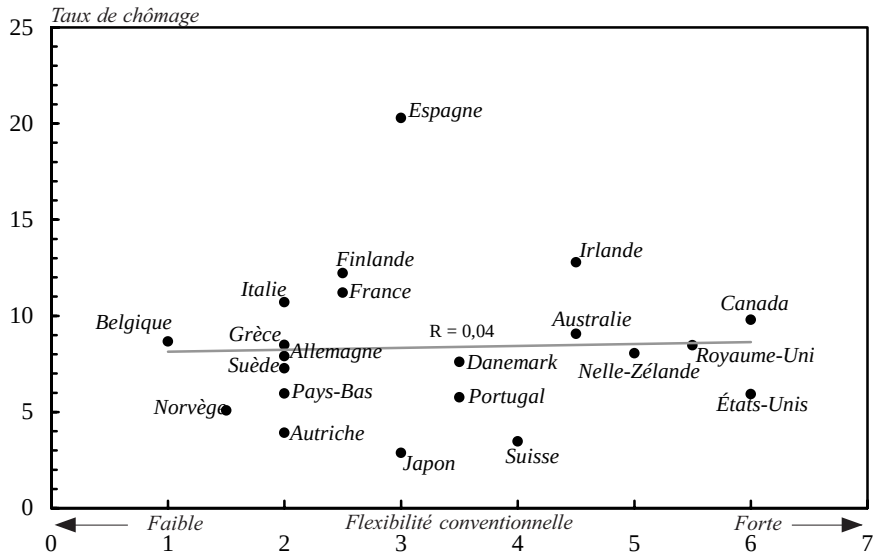
Source : Passet et Jestaz (1998).

À partir de ces critères, il est possible de noter le degré de conformité des économies à cette définition conventionnelle au cours des années quatre-vingt-dix. Selon ce classement, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Irlande apparaissent comme les systèmes les plus conformes à la définition conventionnelle. La Belgique, la Norvège, l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, la Grèce, l'Italie et l'Allemagne sont les plus éloignés de cette définition, la Finlande et la France dans une moindre mesure. Le Japon et l'Espagne sont en position intermédiaire. Le Danemark, le Portugal et la Suisse sont également dans une position intermédiaire mais constituent, parmi les pays d'Europe continentale, ceux les plus conformes à la définition conventionnelle de la flexibilité.

Flexibilité conventionnelle et chômage

La conformité au normes conventionnelles de la flexibilité est-elle un gage de moindre chômage au regard de la moyenne période ? La réponse semble négative, même si l'on garde à l'esprit la fragilité et le syncrétisme de l'indicateur utilisé[8]. En moyenne sur la décennie quatre-vingt-dix, il n'apparaît aucun lien entre le degré de conformité aux recommandations de l'OCDE et le niveau moyen du chômage (graphique 7). L'idée d'un lien monocausal simple entre niveau du chômage et flexibilité en sort incontestablement affaibli. Les études empiriques de l'OCDE sont d'ailleurs en général très peu concluantes sur le lien entre les caractéristiques institutionnelles et le niveau du chômage.

7. Degré de flexibilité et taux de chômage moyen 1990-1998

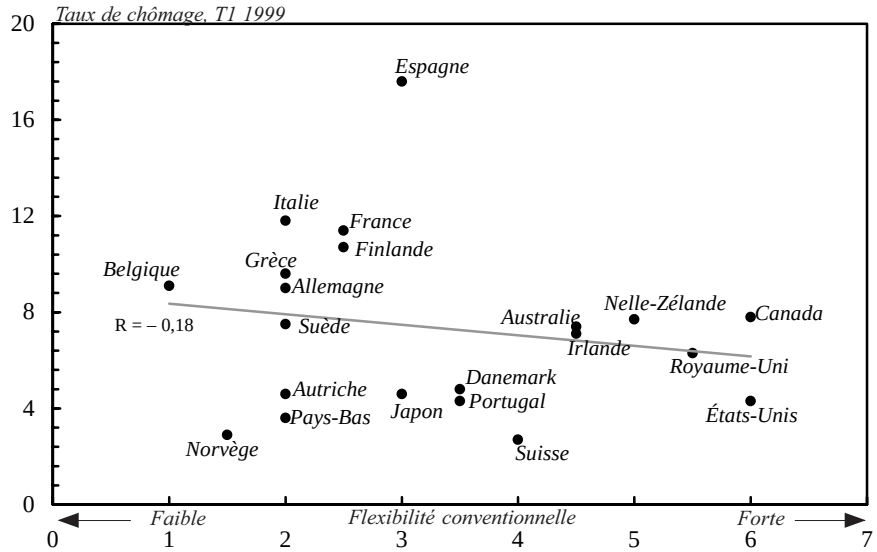


Sources : OCDE, Eurostat et calculs des auteurs.

Même en supposant que la vertu d'un cadre flexible produit des résultats trop diffus pour être perceptibles en moyenne sur la décennie quatre-vingt-dix, et en ne retenant que la fin de période, où les décalages conjoncturels jouent pourtant nettement en faveur des pays anglo-saxons, aucune corrélation ne se dégage (graphique 8). Ce que remet en cause ce constat, c'est la version la plus extrême des promoteurs de la réforme institutionnelle, selon laquelle le cadre institutionnel serait *à lui seul* susceptible de différencier les performances en matière de chômage.

(8) Ce dernier n'a que pour vocation de restituer de façon synthétique la façon dont l'OCDE étalonne les différents pays au travers de ses études pays. Il se veut fidèle à la version normative de l'OCDE, non à la réalité des pratiques.

8. Degré de flexibilité et taux de chômage à la fin de la décennie quatre-vingt-dix



Sources : OCDE, Eurostat et calculs des auteurs.

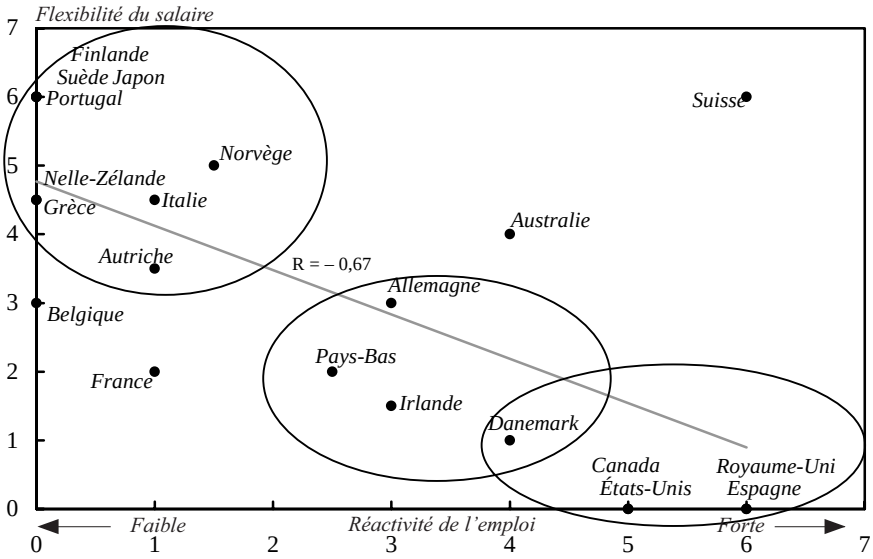
Le hiatus entre flexibilité conventionnelle et flexibilité fonctionnelle

La flexibilité conventionnelle a été définie jusqu'ici par référence aux critères de l'OCDE. Cette dernière valorise ce qui témoigne d'une forte mobilité sectorielle de la main d'œuvre, d'une diversité des conditions de travail et des salaires. Une économie est considérée comme flexible, au sens conventionnel lorsque, subissant des modifications de son environnement (nouvelle information, choc...), la vitesse d'adaptation des prix lui permet de retrouver rapidement une situation d'équilibre. L'économie américaine représente l'incarnation la plus communément admise de l'économie concurrentielle déréglementée. *C'est pourtant l'une des économies où la volatilité de l'emploi à court terme est la plus forte*. *A contrario,* la plupart des études empiriques s'accordent sur la faible flexibilité nominale et réelle des salaires (notamment depuis Gordon, 1982). Le chômage est stable à long terme, mais il s'écarte très fortement de son niveau « structurel », au gré des fluctuations de court terme. Dès lors, la flexibilité conventionnelle semble paradoxalement associée à une instabilité de la relation d'emploi.

La flexibilité conventionnelle renforce généralement la dispersion des salaires, mais ne garantit pas une souplesse de ces derniers au niveau agrégé. Le couple vertueux flexibilité des salaires et stabilité de l'emploi est donc loin d'être assuré. Ce hiatus entre les promesses de la flexibilité conventionnelle et les propriétés dynamiques des systèmes qualifiés de flexibles (flexibilité fonctionnelle) constaté dans le cas américain semble pouvoir

être généralisé. Les résultats, conformément à la théorie, indiquent une plus forte flexibilité des salaires réels à court et à long terme dans les pays à faible flexibilité quantitative de l'emploi. Mais paradoxalement, ceux qui appartiennent à ce groupe correspondent plutôt à des systèmes économiques centralisés et/ou fortement coordonnés, et non au modèle déréglementé (graphique 8). Ce résultat qui suggère un rôle compensateur de la flexibilité salariale là où l'ajustement de l'emploi est lent est établi sur la base d'une méthodologie présentée en annexe B. Il résiste à une multitude de spécifications et notamment à la prise en compte d'autres indicateurs de rigidité salariale que ceux qui sont évalués ici sur la base d'équations de Phillips augmentées (par exemple ceux de Layard, Nickell et Jackman, 1991 dans le cadre d'un modèle WS-PS).

9. Flexibilité à long terme du salaire réel et réactivité de l'emploi



Source : Calculs des auteurs, voir en annexe B, la corrélation se rapportant aux données de rigidité réelle de Layard, Nickell et Jackman (1991).

Les propriétés dynamiques montrent donc que la combinaison macroéconomique (salaire flexible, emploi stable) est traditionnellement mieux garantie dans les systèmes centralisés coordonnés, organisés autour d'un fort consensus social, systèmes dont la stabilité et la pérennité paraît aujourd'hui en revanche plus précaire.

Les pays centralisés coordonnés et corporatistes sont (ou étaient, jusqu'à la fin des années quatre-vingt) les mieux susceptibles d'organiser la flexibilité des salaires réels et une relative stabilité de l'emploi au niveau macroéconomique. Ce sont aussi en général les pays où la participation des entreprises à la formation des salariés et donc à l'enrichissement du capital

humain est la plus importante. Certains de ces pays, dans un contexte de faible inflation et de change plus rigide (où l'obtention de la flexibilité des salaires réels est plus problématique), ont délaissé leur système de négociation centralisé, le déplaçant soit au niveau des branches soit au niveau des entreprises. Combiné à une déréglementation financière, cet élément semble avoir fortement perturbé l'équilibre de certain de ces systèmes.

Dans les pays décentralisés, non coordonnés, peu corporatistes, et déréglementés, le salaire joue généralement comme variable d'ajustement de second plan. Là où le cadre législatif et conventionnel laisse le libre arbitre aux entreprises sur les modalités d'ajustement, ces dernières optent spontanément pour un ajustement quantitatif de l'emploi. La durée moyenne de l'emploi est donc généralement plus courte dans ces économies, ainsi que celle du chômage. Cet arbitrage des entreprises peut être interprété comme leur répulsion à s'engager dans un processus de (re)négociation des salaires, à la fois coûteux et à haut risque de conflit.

Le marché externe du travail comme lieu d'ajustement, ne conduit pas en général à une forte flexibilité agrégée des salaires réels. La hausse du chômage en période de faible activité, visant principalement les peu qualifiés, réduit la part des bas salaires, et ne favorise dès lors pas un ajustement à la baisse du salaire moyen. Le passage sur le marché externe du travail, conduit en outre à une renégociation individuelle des salaires au moment d'un réembauche (l'OCDE, 1997, estime que les gains diminuent de 25 % en moyenne aux États-Unis l'année suivant la suppression d'un emploi, et les salaires horaires de 12 %). Cette renégociation individuelle et non généralisée (comme dans un cadre centralisé), produit des effets beaucoup plus diffus dans le temps.

On peut donc, au terme de cette évaluation empirique rapide, conclure qu'il existe deux modalités de réalisation de la flexibilité. Dans les pays très centralisés ou coordonnés, les chocs peuvent ne pas affecter l'emploi, si les négociations imposent une flexibilité interne des salaires. C'est ce que l'on pourrait appeler « la flexibilité statique ». Certaines adaptations nécessaires, comme par exemple la modération salariale, ont plus de chances d'être comprises et acceptées, si elles font l'objet de discussions centralisées entre les partenaires sociaux et si le poids de l'ajustement est équitablement réparti et donne lieu à des contreparties. Les stratégies de modération salariale mises en œuvre au cours des années quatre-vingt-dix dans certains petits pays de réussite comme les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande, l'Autriche… ont été le plus souvent délibérées et explicitées dans le cadre de pactes sociaux de moyen terme organisés au niveau central.

Dans les pays où, au contraire, les négociations sont très décentralisées, l'adaptation est séquentielle : elle commence par une forte réactivité de l'emploi suivie d'une flexibilité « externe » des salaires de ceux qui se retrouvent au chômage. C'est ce que l'on pourrait appeler la flexibilité dynamique. Cette typologie correspond assez à l'intuition de Keynes selon laquelle les salariés exercent une résistance à la baisse de leurs salaires rela-

tifs. Seule une baisse « centralisée » des salaires réels serait possible par la médiation d'une hausse du niveau des prix. Pour ce qui concerne l'expérience des États-Unis, Akerlof, Dickens et Perry (BPEA, 1996) ont largement documenté les raisons pour lesquelles les entrepreneurs avaient internalisé cette contrainte et répugnaient à recourir à la baisse des salaires nominaux.

Mais pour le point qui nous occupe, l'important est de constater que les deux modalités de la flexibilité sont partagées par des pays dont les succès sont très divers dans la lutte contre le chômage. Le critère de la flexibilité, quelle que soit sa définition, n'apparaît pas ainsi très discriminant.

Il est, on vient de le voir, difficile de mettre en évidence au niveau empirique l'effet des caractéristiques institutionnelles sur le niveau du chômage. C'est pourquoi un consensus de plus en plus large semble se dégager pour rechercher leur influence sur la structure, notamment par classe d'âge, de l'emploi et du chômage ou sur la durée moyenne de ce dernier. Ce constat ne clôt cependant pas le débat sur l'importance des choix institutionnels. Les constats statiques risquent de gommer les réalités dynamiques, surtout lorsque les pays partent de situations initiales très dispersées. Or ce sont bien les considérations dynamiques qui intuitivement ont marqué les convictions en faveur de la vertu supposée d'une déréglementation poussée sur le marché du travail. Ce sont notamment les crises au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix des modèles phare du « consensus social », allemand, suédois, finlandais, et plus récemment japonais, la persistance du chômage de masse dans les pays régulés de l'Europe continentale, et la décrue du chômage des économies déréglementées anglo-saxonnes, américaine, britannique et irlandaise. Mais les économies en crise ont aussi connu des chocs spécifiques liés à leur insertion régionale, à la faillite de leur appareil financier, tandis qu'à l'autre bout du spectre la conduite de la politique macroéconomique a produit, notamment sur le plan monétaire, une contrainte de bien moindre intensité que celle subie par le reste de l'Europe continentale. Ces constats amènent donc à reformuler les questions relatives aux institutions selon deux directions.

En quelle mesure, les structures institutionnelles ont-elles constitué un frein à la capacité d'adaptation des économies aux différents chocs qui ont marqué l'histoire récente ? Quelles sont celles qui ont aggravé la sensibilité des économies à ces chocs ou influé sur la persistance du chômage qui en résultait ? Il semble bien en effet que ce soit une analyse décomposée de ce type, en termes d'emprise des structures sur la propagation des chocs, qui soit la plus opérationnelle (Blanchard et Katz, 1999, Blanchard et Wolfers, 2000 et Fitoussi, Phelps et *al.*, 1999).

Mais pour être convaincante la réponse doit aussi considérer la dynamique des institutions : leur évolution a-t-elle eu un effet perceptible sur la variation du chômage ? Cette question implique aussi de considérer un indicateur d'intensité de la réforme institutionnelle, Fitoussi, Phelps et *al*., 1999.

Les deux parties suivantes tenteront successivement d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

Chocs, institutions et persistance

Dans un travail en cours qui n'est utilisé ici qu'à des fins heuristiques, compte tenu du caractère d'étapes des résultats dont nous allons rendre compte, Fitoussi, Phelps, Jestaz et Zoega (2000) proposent une explication du niveau du chômage par les différents chocs que les économies de l'OCDE ont subies depuis le début des années soixante : la baisse du rythme tendanciel de la productivité, les chocs pétroliers et l'augmentation du taux d'intérêt mondial au tournant des années soixante-dix et quatre-vingt.

L'équation suivante fut estimée pour 19 pays sur la période 1960-1998 :

$$[1] \qquad u_{it} = \alpha_i + \lambda_i u_{it-1} + \beta_i \left(\phi_1 r_t + \phi_2 g_{it} + \phi_3 \overset{\circ}{\rho}_t \right) + \gamma_i \Delta\pi_{it} + \varepsilon_{it}$$

Le chômage dans un pays donné *i,* est expliqué par un terme d'inertie *(u_{t-1}),* le niveau du taux d'intérêt réel mondial r_t, un indicateur du progrès technique résultant d'un lissage du résidu de Solow g_{it}, les prix réels du pétrole $\overset{\circ}{\rho}_t$, et la variation du taux d'inflation national $\Delta\pi_t$.

La restriction imposée sur les coefficients ϕ_1, ϕ_2 et ϕ_3 – selon laquelle leur ratio est le même dans tous les pays – n'a pas été rejetée par le test de Wald. La variation du taux d'inflation est censée refléter les effets de demande. La théorie sous-jacente à une telle relation a été développée par Fitoussi et Phelps (1988) et Phelps (1994), notamment. Mais son écriture est suffisamment œcuménique pour permettre d'autres interprétations. Tous les paramètres de la relation sont significatifs. Bien sûr d'autres chocs auraient pu, devraient et seront considérés dans des versions ultérieures de la recherche : la fin du système de changes fixes, l'augmentation des charges sociales et de la fiscalité, l'évolution du prix réel des actifs, etc.

6. Résultats partiels d'estimation de l'équation [2]

	Coefficient	t-stat
ϕ^1	6,36	2,23
ϕ^2	– 24,09	– 2,20
ϕ^3	2,07	2,48

Telle qu'elle est écrite la relation permet une interprétation aisée des paramètres : α_i est une composante spécifique au pays du chômage, λ_i mesure le degré de persistance et β_i la sensibilité du chômage national aux chocs. Chacun de ces coefficients peut être d'une façon ou d'une autre lié au degré de rigidité des salaires réels qui caractérise le pays considéré, et donc à sa structure institutionnelle.

Les auteurs tentent alors d'évaluer la sensibilité des différents paramètres α_i (composante fixe), λ_i (persistance) et β_i (sensibilité de court terme aux chocs), aux caractéristiques structurelles (taux de remplacement et durée

de l'indemnisation du chômage, taux de syndicalisation, couverture des conventions, degré de coordination syndicale (employés et employeurs), degré de rigueur de la protection de l'emploi, poids des mesures actives dans le PIB).

7. Paramètres

Variable	$\hat{\alpha}_i$	t-ratio	$\hat{\lambda}_i$	t-ratio	$\hat{\lambda}_i$	$\hat{\beta}_i$	t-ratio
Constante	1,61(1)	1,91	0,69(2)	4,85	0,59 (6,2)	0,80	1,62
Taux de remplacement	0,03(2)	3,18	– 0,00(2)	2,76		0,02(2)	2,32
Durée des prestations de chômage	0,02	0,19	0,02	0,86	0,02 (1,2)	0,20(2)	2,32
Taux de syndicalisation	0,00	0,35	0,00	0,07	—	0,01	1,07
Degré de coordination entre syndicats	– 0,68(2)	2,22	0,16(2)	2,09	—	– 0,33	1,27
Degré de coordination entre employeurs	– 0,31	1,01	– 0,08	1,47	—	– 0,32	1,73
Part des dépenses actives dans le PIB	– 0,01	0,98	0,00	0,76	—	– 0,01	1,63
Degré de rigueur de la réglementation de l'emploi	0,02	0,12	0,04	1,22	0,08 (3,0)	– 0,08	0,57

Notes : (1) Significatif au seuil de 10 % ; (2) Significatif au seuil de 5 %.
Source : Calcul des auteurs.

Le premier constat est que les variables institutionnelles n'expliquent que très partiellement la variance des différents coefficients (voir R^2 du tableau 10), et que seules trois des huit variables testées ont un effet significatif.

Un taux de remplacement élevé accroît la composante autonome du chômage. La générosité d'ensemble du système d'indemnisation (taux et durée d'indemnisation) tend aussi à accroître la sensibilité des économies aux chocs macroéconomiques. En revanche, elle influence négativement la persistance, loin de l'idée qu'un taux élevé produirait de l'hystérésis.

Le caractère coordonné des processus de négociation influence négativement la composante fixe du chômage, négativement la sensibilité à court terme aux chocs, mais positivement la persistance. Ce constat recoupe les conclusions établies plus haut (Passet et Jestaz, 1999) : les systèmes coordonnés produisent en général une plus forte flexibilité du salaire réel, associée à une moindre réactivité de l'emploi ; en cas de choc, les délais d'ajustement plus lent de l'emploi étalent l'impact sur le chômage ; les modèles coordonnés sont des modèles d'inertie quantitative de l'emploi.

La protection de l'emploi a la même fonction stabilisatrice à court terme, mais l'allongement des délais d'ajustement qui en résulte favorise la persistance du chômage.

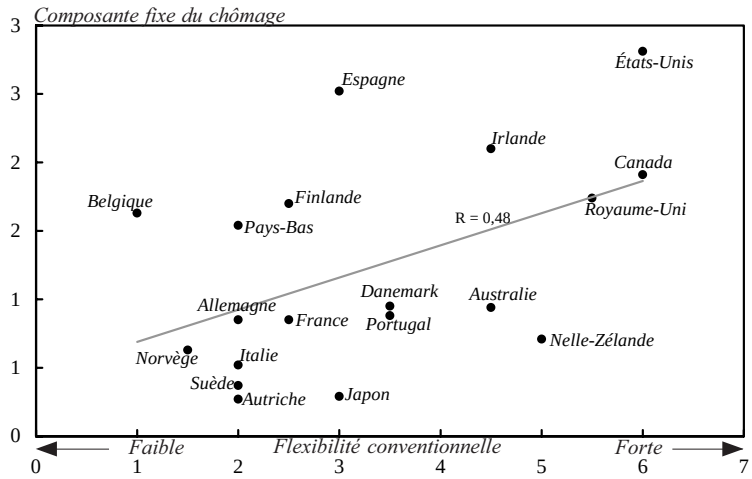
8. Nature de l'influence des variables institutionnelles

	Composante fixe du chômage à court terme	Sensibilité aux chocs macroéconomiques à court terme	Persistance
Influence positive	Taux de remplacement des allocations chômage	Taux de remplacement des allocations chômage Durée de l'indemnisation	Protection de l'emploi Coordination syndicale
Influence négative	Coordination syndicale	Protection de l'emploi et degré de coordination (significativité faible)	Taux de remplacement
Variance expliquée des coefficients	0,61	0,67	0,29

Source : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega, (2000).

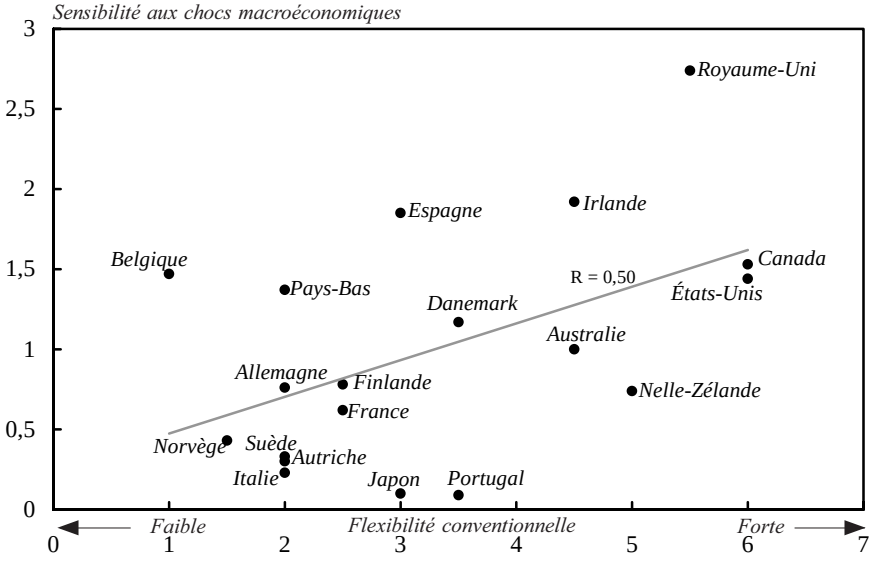
Ces constats rejoignent ceux d'autres études (Nickell, 1998 et Layard, 1991) concernant le signe des coefficients. Ils s'accordent assez bien avec les postulats de la flexibilité, à cela près que leur influence est mineure et incertaine pour ce qui concerne la persistance et ne couvre que très partiellement l'explication des différences de dynamique du chômage. Ils confirment qu'une forte coordination peut atténuer l'impact de la rigidité institutionnelle, ce dont l'OCDE (1997) convient également. Les indicateurs synthétiques de flexibilité conventionnelle mobilisés plus haut, notant le degré de conformité des pays aux critères de l'OCDE, fournissent la même cohérence (graphiques 10 et 11).

10. Flexibilité conventionnelle et composante fixe à court terme du chômage



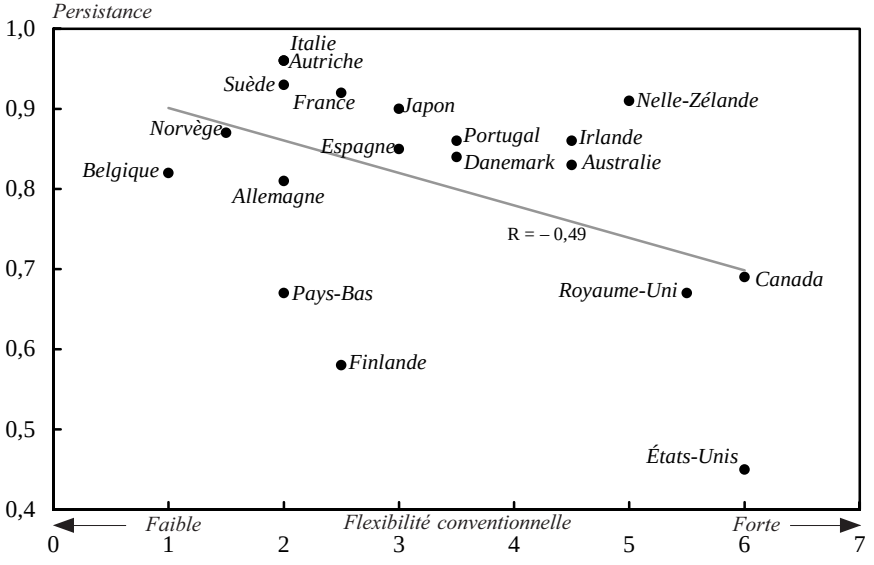
Sources : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000) et calculs des auteurs.

11a. Degré de flexibilité conventionnelle et sensibilité nationale aux chocs macroéconomiques



Sources : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000) et calculs des auteurs.

11b. Degré de flexibilité conventionnelle et persistance



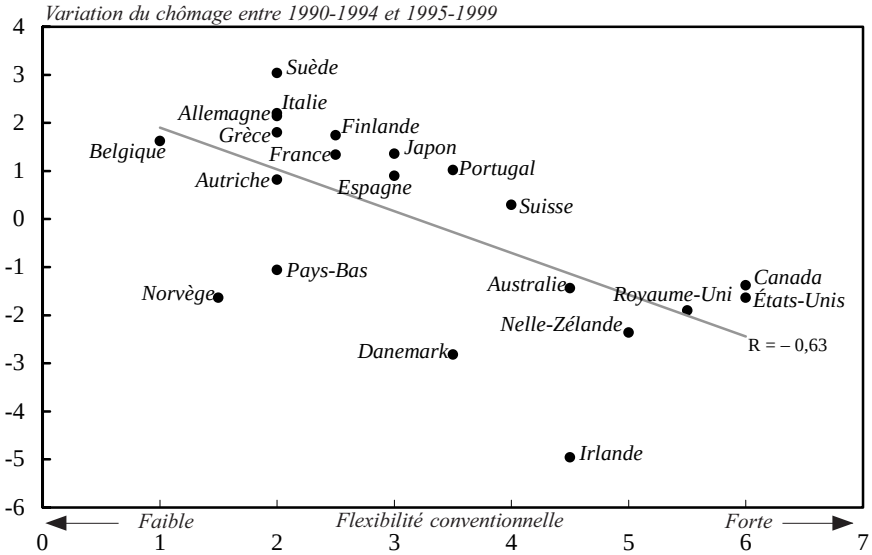
Sources : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000) et calculs des auteurs.

La flexibilité au sens conventionnel accroît la composante fixe à court terme du chômage telle qu'elle est mesurée par l'équation [1], ce qui peut être conçu comme un chômage frictionnel.

Elle accroît la sensibilité de court terme des économies aux chocs macroéconomiques, ce qui renforce la volatilité à court terme du chômage (fait déjà constaté par Gordon, 1992). Elle diminue en revanche la tendance à la persistance des chocs sur le chômage.

Cet élément peut expliquer la chronique des évolutions du chômage entre les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Entre le tournant des années soixante-dix et quatre-vingt et leur fin, période au cours de laquelle l'économie a cumulé plusieurs chocs négatifs (pétrole, productivité, taux d'intérêt) le bilan moyen des économies déréglementées (États-Unis, Canada et Royaume-Uni) comparé aux économies fortement régulées (Japon, Autriche, Norvège, Finlande et Suède) tournait nettement au désavantage des premières avec un taux de chômage moyen de 8,9 % au lieu de 3,4 % dans les secondes. Les économies se rapprochant le plus des modèles du Nord (Allemagne et Danemark par exemple) étaient elles-mêmes dans une situation intermédiaire. Ce constat incitait donc à un discours pessimiste sur la flexibilité, qui s'est progressivement inversé lorsque l'économie mondiale a commencé à engranger une succession de chocs positifs (décrue du pétrole, et baisse plus récente des taux d'intérêt réels). Les économies les plus réactives à court terme aux chocs sont celles qui ont le plus vite tiré profit de ce contexte. En niveau absolu, l'avantage des économies « flexibles » n'est pas perceptible. En revanche, la variation du taux de chômage moyen entre la première moitié des années quatre-vingt-dix (1990-1994) et la seconde moitié (1995-1999) est nettement corrélée négativement avec le degré de flexibilité (graphique 12).

12. Flexibilité conventionnelle et variation du taux de chômage



Sources : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000) et calculs des auteurs.

Ces différents constats sur une influence certes ténue mais perceptible entre flexibilité, sensibilité accrue aux chocs et moindre persistance, et sur une baisse marquée du chômage dans la période récente dans les pays plutôt flexibles au sens de l'OCDE suggère que les institutions agissent sur la vitesse d'ajustement de l'emploi. Cette conclusion recoupe les résultats établis plus haut (graphique 9) et en annexe B sur la base d'une autre méthodologie. Mais nous ne sommes pas parvenus en revanche à illustrer l'idée que ces propriétés dynamiques de court terme pouvaient influencer le chômage de long terme en atténuant les phénomènes d'hystérésis (effets attendus en général d'une rotation accrue de la main d'œuvre et donc d'une moindre dépréciation de capital humain). Les corrélations simples (graphiques 7 et 8) ne nous renvoient pas à cette idée, pas plus que les propriétés à long terme de l'équation [1] présentées en annexe C.

Réformes institutionnelles et dynamique du chômage

On peut convenir que la façon d'envisager l'influence des institutions dans l'analyse qui précède fait la part trop belle aux chocs macroéconomiques. Une analyse plus convaincante consisterait, plutôt que des variable macroéconomiques, à partir des institutions pour expliquer le chômage et ensuite, si besoin en était, à prendre en compte l'influence des premières. Mais pour des raisons expliquées plus haut, ce sont les changements dans les variables institutionnelles plutôt que leur niveau, qui sont susceptibles d'expliquer la dynamique du chômage.

L'objectif fondamental doit être d'identifier dans les déterminants de la variation chômage, ce qui relève des modifications institutionnelles, des chocs spécifiques et des chocs globaux, communs à toutes les économies. Reprenant les données de Nickell (1998), portant pour chaque pays de l'OCDE, sur deux observations (moyennes de six années, 1983-1988 et 1989-1994), Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000) testent la forme suivante :

[2] $$\Delta u = c + \Delta re + \Delta d + \Delta den + \Delta uc + \Delta ec + \Delta alm + \Delta un + \Delta epl + \Delta \pi + \varepsilon$$

re : taux de remplacement ;
d : durée des prestations de chômage ;
den : taux de syndicalisation ;
un : taux de couverture des conventions collectives ;
uc et *ec* : degrés de coordination entre syndicats et entre employeurs ;
alm : part des dépenses actives dans le PIB ;
epl : degré de rigueur de la réglementation de l'emploi.

Globalement la régression est de mauvaise qualité *(R^2aj.* = 0,34). Seules deux variables ressortent significativement, avec une influence négative sur le taux de chômage pour le degré de coordination syndicale, et positive pour la couverture conventionnelle. En fait, cette significativité de la corré-

lation relève exclusivement de quelques cas polaires : la forte baisse du degré de couverture des conventions au Royaume-Uni, combinée à une baisse du chômage ; la remise en cause de la coordination en Australie et en Suède, combinée à une forte hausse du chômage.

9. Changements institutionnels et chocs macroéconomiques

	Équation de base		Équation de base augmentée de la croissance de la productivité[(1)]		Équation de base augmentée de la variation du chômage par l'équation[(2)]	
Var.	Estim.	t-ratio	Estim.	t-ratio	Estim.	t-ratio
c	0,69	0,62	0,75	0,61	0,66	2,05
Δre	– 0,04	– 0,32	– 0,03	– 0,28	0,05	1,28
Δd	0,19	0,21	0,17	0,18	0,33	1,30
Δden	0,10	0,67	0,11	0,69	– 0,01	0,12
Δuc	– 4,15	– 2,45	– 4,03	– 2,17	– 0,75	1,06
Δec	2,22	0,70	2,19	0,66	– 2,40	2,35
Δalm	– 0,07	– 0,47	– 0,07	– 0,44	– 0,08	1,72
Δun	3,56	2,73	3,49	2,47	0,34	0,64
Δepl	0,20	0,15	0,21	0,14	– 0,53	1,63
Δπ	– 0,92	– 1,02	– 0,91	– 0,96	0,09	0,40
Δg	—	—	26,33	0,20	—	—
Δû	—	—	—	—	1,06	9,49
R^2	0,67		0,67		0,97	
aj. R^2	0,34		0,27		0,94	

Notes : (1) Significatif au seuil de 10 % ; (2) Significatif au seuil de 5 %.
Source : Calcul des auteurs.

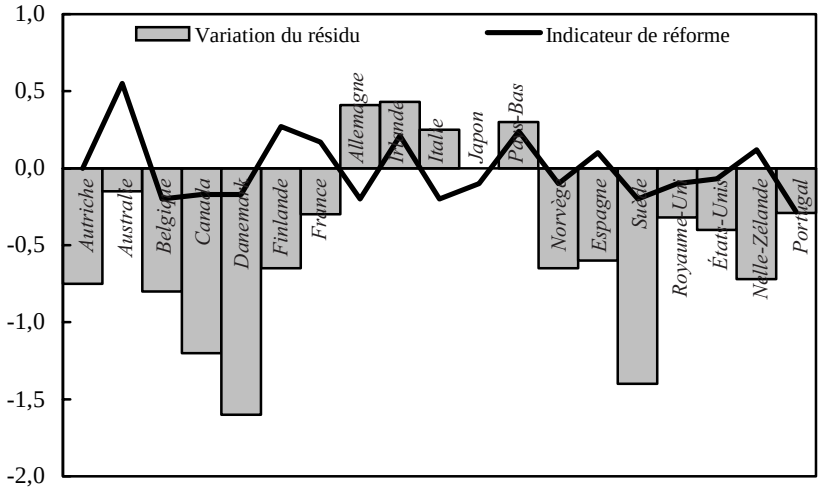
Lorsque cette équation est enrichie d'une variable indicatrice des chocs macroéconomiques spécifiques subis par chaque économie (variation des gains de productivité tendancielle), le R^2 n'est pas amélioré, et la nouvelle variable apparaît peu significative. Les résultats sont, en revanche, considérablement améliorés lorsque l'on ajoute comme variable explicative la valeur estimée des taux de chômage à partir de l'équation [1]. Le R^2 ajusté passe alors de 0,34 à 0,94 et la nouvelle variable est très fortement significative *(t = 9,5).* Si l'on exclut alors les variables institutionnelles, on obtient :

$$\Delta u = \underset{(3,4)}{0,45} + \underset{(16,1)}{1,05\ \Delta\hat{u}} \quad ; \quad R^2_{aj} = 0,94$$

Les facteurs macroéconomiques apparaissent autrement puissants pour expliquer l'évolution du chômage que les institutions du marché du travail. Mais avant de conclure de façon aussi tranchée, il convient de tenter d'explorer deux autres canaux possibles d'influence des facteurs structurels.

Puisque le rythme de croissance de la productivité joue un rôle aussi important dans l'explication du niveau du chômage dans l'équation [1], et qu'il est de surcroît la seule variable spécifique aux différents pays considérés, il faudrait s'assurer qu'il ne soit pas lui-même directement affecté par les variables institutionnelles. Or lorsque l'on teste la relation entre la variation du taux moyen de productivité entre les périodes 1983-1988 et 1989-1994 ou entre 1989-1994 et 1995-1998 et la variation des variables institutionnelles considérées dans l'équation [3], aucun des coefficients n'est significatif (Fitoussi, Jestaz , Phelps et Zoega, 2000).

13. Baisse non expliquée du chômage moyen de 1983-1988 à 1989-1994 et indicateurs de réforme



Source : Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega (2000).

Secondement, il se peut que le résidu de l'équation [1] – la part non expliquée du niveau du chômage – dépende directement des réformes institutionnelles. Les auteurs précités calculent un indice de réforme structurelle en établissant une moyenne pondérée des variations du taux de remplacement, de la durée d'indemnisation, du taux de syndicalisation, du degré de coordination des syndicats et des employeurs, et des dépenses acti-

ves, entre les périodes 1983-1988 et 1989-1994[9]. Là aussi les résultats sont peu probants : les variations entre pays de l'indice de réforme n'expliqueraient que 10 % de la variance de la baisse non expliquée du chômage.

Que peut-on conclure quant au rôle des institutions et des réformes structurelles, si tant est qu'une conclusion robuste émerge des considérations précédentes ?

L'évaluation directe de l'impact des changements institutionnels sur le chômage se heurte à plusieurs difficultés.

Les changements institutionnels sont souvent moins profonds que ne le suggère l'emphase autour du thème, rarement univoques, ou parfois généralisés à beaucoup de pays de l'OCDE, au-delà des modèles de réussite. Par exemple, le graphique 13 suggère que le Danemark et le Royaume-Uni ne sont pas des pays réformateurs « nets ».

Concernant la réglementation relative à l'emploi, selon l'OCDE (1999), « malgré quelques réformes, la plupart des aspects des réglementations nationales sur la protection de l'emploi sont restés largement inchangés au cours des dix dernières années. À la fin des années quatre-vingt-dix, comme dix ans auparavant, c'est en Europe méridionale que ces réglementations sont les plus rigoureuses et aux États-Unis et au Royaume-Uni, qu'elles sont les plus souples ». Hormis la Finlande (réduction de la durée de préavis), la France (suppression de l'autorisation administrative), le Portugal, l'Espagne et la Suède, presque tous les pays ont maintenu inchangées les dispositions concernant les travailleurs permanents. D'autres pays ont essentiellement assoupli la législation des CDD et celle relative aux agences d'intérim (Belgique, Allemagne, Italie, Espagne ou Suède).

Concernant les modalités d'indemnisation du chômage, la tendance forte est à la stabilité des taux de remplacement entre les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. La générosité des systèmes d'indemnisation n'a été profondément amputée qu'en Irlande après 1993, les conditions d'accès durcies aux Pays-Bas. La tendance est à l'érosion au Royaume-Uni, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, et plus récemment en Belgique, en France et en Allemagne. La générosité du système s'est en revanche fortement accrue au tournant des années quatre-vingt-dix en Grèce et en Italie, correspondant à un mouvement de rattrapage sur la norme continentale. Mais le Portugal connaît la même évolution au début des années quatre-vingt. Le Danemark a également rallongé en 1994 le droit à l'indemnisation alors qu'il disposait d'un des systèmes les plus généreux d'Europe.

(9) Les données sont celles de Nickell et les pondérations les paramètres de la relation entre la sensibilité aux chocs et les variables institutionnelles (tableau 8).

Concernant les modalités de négociation, seuls quelques pays ont opéré des changements profonds, n'allant pas dans le même sens : les exemples les plus frappants sont ceux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède, allant vers plus de décentralisation et une moindre coordination et ceux de l'Italie, du Portugal, de l'Irlande et des Pays-Bas, renforçant la coordination de leur système. En Australie, au mouvement de centralisation et de coordination renforcées, entre le début des années quatre-vingt et jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, a succédé une brutale décentralisation après 1994 ; en Nouvelle-Zélande, entre 1989 et 1994 les négociations se déplacent de la branche vers l'entreprise ; en Suède, après 1983, la négociation s'instaure au niveau de la branche, mais reste très coordonnée jusqu'en 1992 ; inversement au Portugal, dans le cadre d'une négociation de branche, les pactes sociaux récurrents depuis 1986, accroissent la centralisation et la coordination. Les pactes nationaux ont également renforcé la coordination en Irlande et aux Pays-Bas. En Italie, à la place des négociations de branche, un système à deux niveaux a été instauré en 1993 : salaires nominaux négociés tous les deux ans au niveau national, majorable au niveau des entreprises en fonction des profits.

Concernant le taux de syndicalisation et le degré de couverture des conventions, le déclin syndical est très généralisé. Seules, la Finlande, la Suède, l'Espagne (partant d'une base très faible) et la Norvège y échappent. C'est au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et au Portugal que le repli du taux de syndicalisation est le plus marqué entre les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Mais la perte d'influence syndicale est également sensible, en Allemagne, en France ou en Italie. De plus, hormis au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, le taux de couverture conventionnel est globalement très stable.

En outre, les politiques actives ont connu un développement considérable au cours de la décennie quatre-vingt-dix au Danemark, en Norvège, au Portugal et aux Pays-Bas, mais, l'Italie, la France, l'Allemagne, la Finlande et la Suède ont également intensifié ces dispositifs.

En fait, l'étude de l'influence des facteurs institutionnels est plus saisissable à travers les disparités spatiales que temporelles. Les disparités entre pays sont très prononcées concernant les caractéristiques institutionnelles, alors que leur changement dans le temps est souvent faible dans chacun des pays. Or la recherche de causalité sera d'autant plus robuste qu'elle repose sur des variations importantes. D'emblée, il est clair que tenter une explication monocausale de la montée du chômage dans les pays de l'OCDE, à partir des années soixante-dix sur la base des seules caractéristiques institutionnelles, a peu de fondement, car la dégradation du marché du travail s'est produite à institutions inchangées ou quasi inchangées. L'OCDE, d'ailleurs, ne tente que rarement ce type d'expérience, et lorsqu'elle le fait, concernant par exemple l'évaluation de la réglementation de l'emploi OCDE (1999), aucun résultat ne ressort.

Le partage social du travail

Nos investigations, pour parcellaires qu'elles soient, aboutissent pour l'instant à des résultats plutôt décevants. Certes les institutions jouent un rôle dans l'explication du niveau et de l'évolution du taux de chômage, mais celui-ci semble si faible qu'il ne parvient pas vraiment à expliquer les différences entre pays ni, *a fortiori,* les raisons du succès de certains d'entre eux. Cette ambiguïté de nos « résultats » qui s'accorde bien avec la plupart des études sur le sujet, pourrait être considérée comme étant une bonne nouvelle pour les institutions. Après tout, ces dernières améliorent le bien-être en remédiant aux défaillances de marchés, notamment d'assurances et de formation. Elles sont de surcroît le reflet d'un contrat social de long terme qui émerge d'un processus démocratique. Comme l'a souligné Saint-Paul (1996) ce processus fait des gagnants et des perdants, en sorte qu'il est peu probable que la réforme structurelle conduise à une situation supérieure au sens de Pareto, ou même qu'elle recueille les suffrages d'une majorité d'électeurs.

Il demeure que les performances des pays en matière de chômage diffèrent et qu'il convient d'en expliquer les raisons. Indépendamment de celles qui découlent de la politique macroéconomique et qui seront analysées au paragraphe suivant, il se peut qu'une part importante de ces différences relève de ce que l'on pourrait qualifier de « partage social du travail ». Par ce terme, nous désignons l'ensemble des procédures spontanées ou réglementaires qui déterminent la population active, la durée du travail et sa répartition entre les agents.

De nombreux pays, en effet, ont mis en œuvre des mesures de partage social du travail dont certaines participent d'une conception solidaire – la prise en charge collective de « l'inemployabilité », par exemple – et d'autres, au contraire de l'acceptation plus explicite des mécanismes de marché – le développement de l'emploi précaire autorisé par une déréglementation. Le partage de l'emploi et de l'inactivité peut ainsi prendre plusieurs formes : il peut être généralisé et uniforme, à travers une baisse de la durée normale ou maximale du travail ; dual, en autorisant le fractionnement l'emploi de certaines catégories (à travers le temps partiel des femmes ou des jeunes apprentis par exemple) ; intergénérationnel, en modulant l'âge légal ou conventionnel de la retraite ; ciblé, lorsque par le statut d'invalidité, la collectivité prend à sa charge les moins aptes à s'insérer sur le marché du travail.

Ces deux dernières formes peuvent tout aussi bien être appréhendées comme un délestage de la population active ou une requalification pure et simple du chômage en une autre forme d'inactivité (préretraités, invalides), mais l'une comme l'autre implique une prise en charge collective, et n'ont pas les mêmes conséquences en termes de bien-être que la simple requalification.

L'idée qu'un rationnement de la main d'œuvre ou de la durée du travail serait susceptible de réduire le chômage et d'expliquer la position favorable de certains pays, se heurte à un premier constat fort. Les taux de chômage faibles sont le plus souvent associés à des taux d'activité et d'emploi

supérieurs à la moyenne (à l'exception des Pays-Bas et de l'Irlande), même lorsque ces derniers sont considérés en équivalent temps plein (tableau 10).

10. Corrélation entre taux d'emploi et taux de chômage

	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux d'emploi équivalent temps plein
Taux de chômage 1990-1998	– 0,55	– 0,72	– 0,68
Composante fixe ou inexpliquée du chômage à long terme(*)	– 0,79	– 0,86	– 0,76

Note : (*) Équation [1].

Sources : Eurostat, OCDE et calcul des auteurs.

Elle se heurte aussi à la faiblesse du lien existant entre les hiérarchies de durée du travail et celle des taux d'emploi ou de chômage et aux bilans mitigés des politiques de baisse uniforme de la durée du travail (voir Passet, 1998).

Il est néanmoins frappant de constater que, sous des formes diverses, les politiques de partage et de rationnement de l'offre de main d'œuvre ont pris des proportions particulièrement importantes au cours des deux dernières décennies en beaucoup de « modèles de réussite », à l'exception notable des États-Unis.

Les Pays-Bas, le Danemark, la Suisse, le Royaume-Uni, la Norvège, le Japon et en évolution, plus récemment, l'Irlande, ont eu recours aux modalités de « partage-fractionnement » de l'emploi par le temps partiel ; les Pays-Bas et l'Autriche notamment, à la retraite anticipée ; la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal, et dans une moindre mesure l'Autriche, au développement du statut d'invalidité

Ces pays n'ont pas le monopole de ce type de politique, mais au moins pour les première et troisième modalités, y sont très majoritairement représentés.

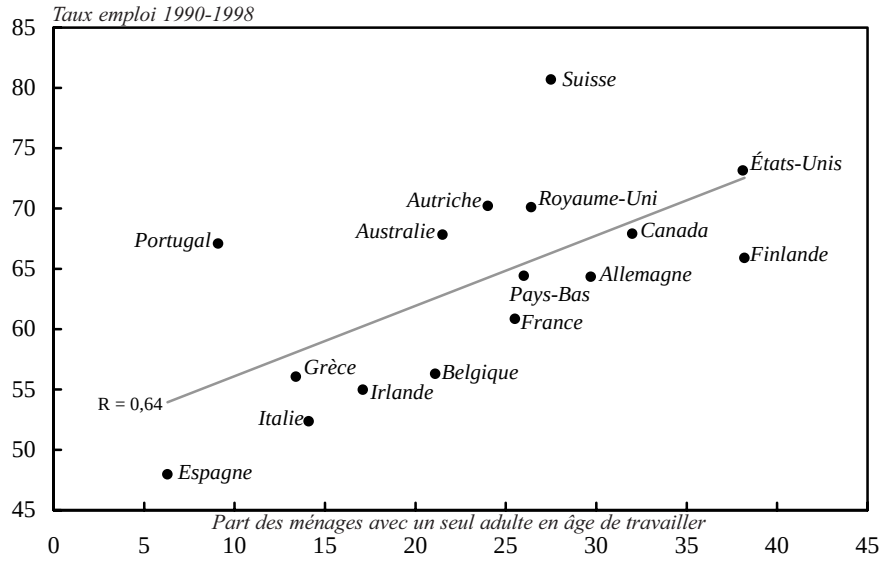
Fractionnement de l'emploi et réduction du chômage

Lorsque l'on teste les facteurs susceptibles d'influencer les écarts de taux d'activité et d'emploi (en moyenne sur les années quatre-vingt-dix), trois éléments ressortent positivement de façon significative : le degré d'éclatement des structures familiales, la part du temps partiel et l'âge effectif de la retraite. La part des invalides, étrangement, n'est pas significative.

L'évaluation des performances à travers des indicateurs de taux d'emploi doit donc se faire prudemment. Des différences de taux d'emploi sont non seulement représentatives de normes sociales différentes en matière de durée de scolarisation ou d'âge de la retraite mais aussi, du degré de fractionnement de l'emploi et de la nature des solidarités familiales. Le rapprochement des taux d'emploi et d'un indicateur d'éclatement des structures

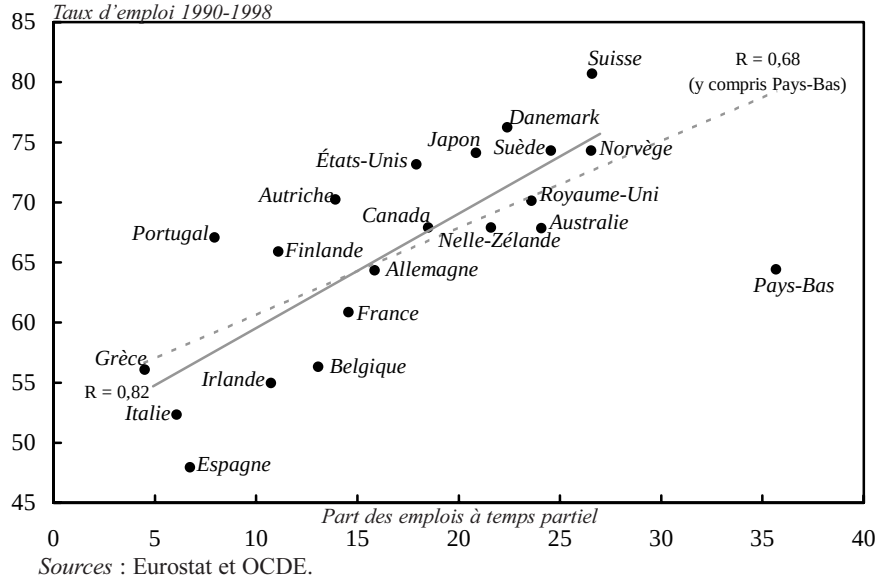
familiales[10] montre que le taux d'emploi ne saurait être conçu comme un pur indicateur de performance du marché du travail : une dispersion familiale plus forte produit structurellement une offre accrue de main d'œuvre destinée à mutualiser les risques de non emploi au sein d'un ménage.

14. Taux d'emploi et éclatement des structures familiales



Sources : Eurostat et OCDE.

15. Taux d'emploi et fréquence du temps partiel



Sources : Eurostat et OCDE.

Le temps partiel joue un rôle déterminant dans les hiérarchies de taux d'emploi et de taux de chômage. La corrélation positive entre fréquence de l'emploi à temps partiel et taux d'emploi, se double en effet d'une corrélation négative entre la première de ces variables et le taux de chômage. Cette corrélation est particulièrement forte si l'on élimine de l'échantillon des vingt et un pays considérés, le cas atypique néerlandais.

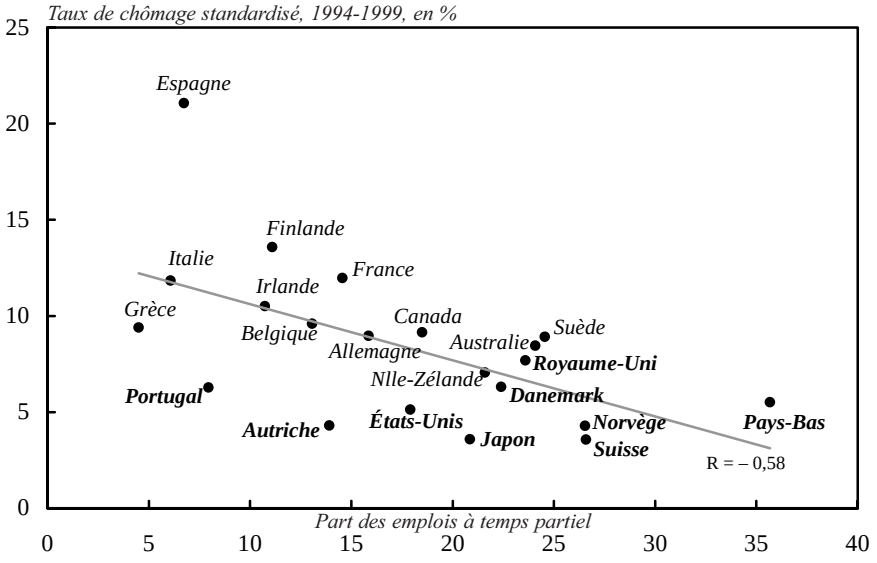
La part du temps partiel, est le seul indicateur de partage, qui ressort de façon significative pour expliquer les différences de chômage sur la décennie quatre-vingt-dix. Le morcellement de l'emploi est également significatif pour expliquer les écarts de la composante fixe du chômage (estimée par l'équation [1]). La fréquence du temps partiel ne suffit pas à expliquer la performance en niveau d'un certain nombre de modèles de réussite : notamment celle des États-Unis, mais surtout de l'Autriche et du Portugal, mais il est clair que parmi les facteurs qui différencient les pays, l'incitation au temps partiel semble l'un des plus influant (l'Irlande a porté de 9,8 à 15,2 % la part du temps partiel dans son emploi de 1990 à 1997. Il est le pays de l'OCDE où ce type d'emploi s'est le plus développé durant la décennie quatre-vingt-dix).

La fréquence du temps partiel est en revanche difficile à rattacher aux propriétés dynamiques du chômage identifiée par l'équation [1]. On peut en effet s'attendre à ce que le développement de cette catégorie d'emploi ait contribué à atténuer la portée des chocs à moyen terme sur le chômage, et à en diminuer la persistance. Les corrélations jouent bien dans le sens attendu, mais sont faibles. Néanmoins, d'autres indices appuient cette idée. Le morcellement de l'emploi s'accompagne d'une moindre fréquence du chômage de longue durée. La proportion des emplois à temps partiel ou des emplois de courte durée est corrélée négativement à l'espérance de durée du chômage, suggérant que leur haute fréquence facilite le désenclavement des chômeurs de longue durée. Cette liaison transite par la vitesse de rotation de la main d'œuvre qui est influente sur la durée moyenne du chômage. La relation inverse entre vitesse de rotation et durée moyenne du chômage englobe la majeure partie des pays. Les enquêtes sur l'ancienneté moyenne de l'emploi à temps partiel corroborent le fait que sa durée est plus courte et donc qu'un compartiment important de temps partiel peut accélérer la rotation de la main d'œuvre, même si l'ancienneté moyenne de l'ensemble des emplois n'en est pas affectée.

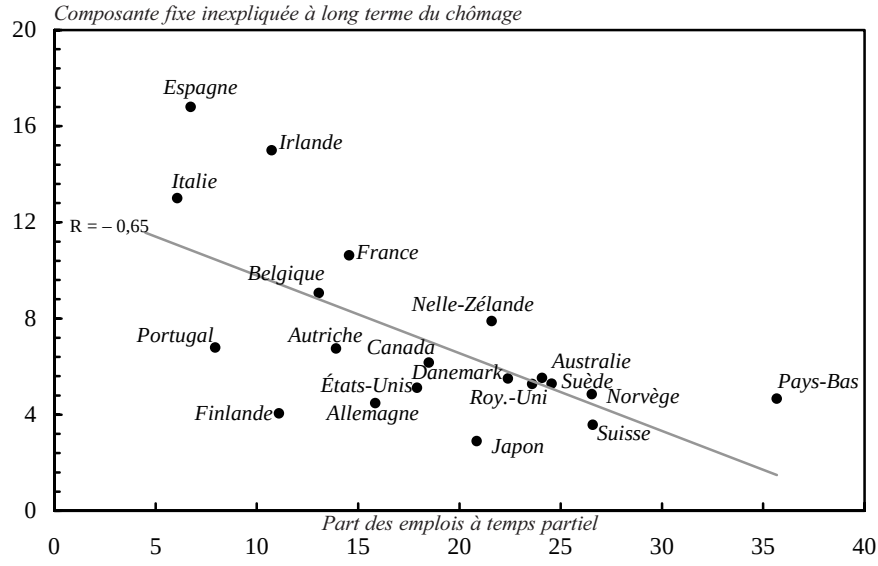
(10) La fréquence des ménages (avec ou sans enfant) ne comportant qu'un adulte en âge de travailler, c'est-à-dire la proportion de célibataires et de familles monoparentales, est utilisée ici comme indicateur synthétique d'éclatement.

16. Chômage et temps partiel

a. Corrélation entre le taux de chômage moyen et la fréquence du temps partiel



b. Corrélation entre la composante fixe inexpliquée du chômage à long terme, une fois éliminés les chocs (équation [1]) et le temps partiel



Sources : OCDE et calculs des auteurs.

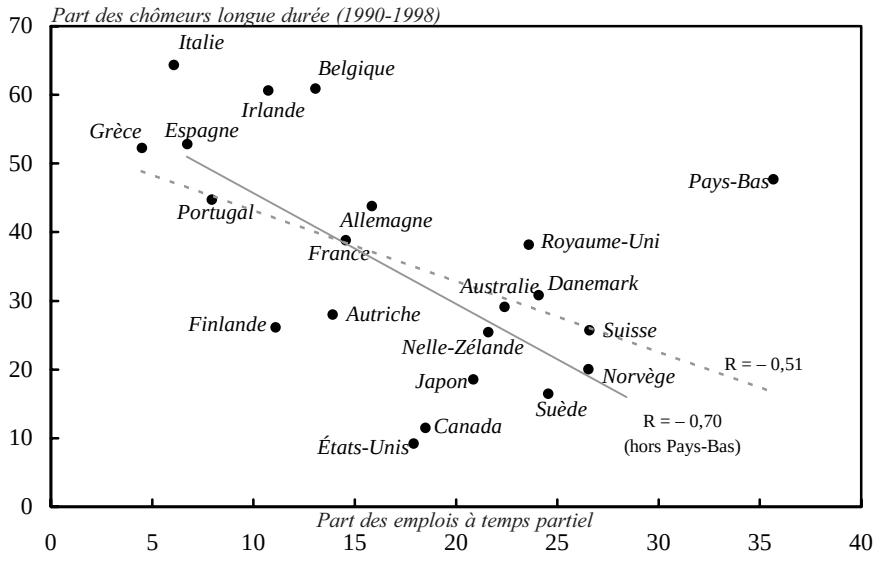
11. Corrélation entre le taux de chômage, sa décomposition[1] et les caractéristiques de partage du travail

	Composante fixe α		Sensibilité aux chocs β		Persistance λ	Taux de chômage moyen	
	CT	LT	CT	LT		90-98	95-99
Temps partiel	– 0,18	*– 0,65*	0,10	– 0,24	– 0,19	*– 0,49*	*– 0,60*
Temps morcelé[2]	0,05	*– 0,54*	0,29	– 0,25	– 0,39	– 0,37	*– 0,54*
Âge de la retraite	– 0,06	– 0,19	– 0,14	– 0,29	0,01	– 0,23	– 0,32
Invalides	– 0,40	– 0,51	– 0,31	– 0,46[3]	– 0,03	– 0,40	– 0,42
Dispersion des structures familiales	0,01	*– 0,67*	0,01	– 0,39	*– 0,50*	– 0,31	– 0,38

Notes : (1) D'après l'équation [1] ; (2) Durées inférieures à 10 heures ; (3) La variable devient significative si elle n'entre pas en concurrence avec le temps partiel ; En italiques sont indiquées les variables significatives au seuil de 5 % dans une régression multivariée incluant toutes les variables de partage

Source : Calcul des auteurs.

17. Chômage longue durée et fréquence du temps partiel



Source : OCDE.

L'invalidité : peu de preuves, mais beaucoup d'indices

La proportion des invalides, ne semble pas affecter significativement les différences de chômage entre pays dans les années quatre-vingt-dix, lorsqu'elle est considérée simultanément avec les autres variables de partage. La faible proportion des bénéficiaires de pension aux États-Unis et au Japon réduit en effet la corrélation.

Les pays de l'OCDE assurent une protection sociale aux personnes qui sont durablement dans l'incapacité de travailler. Ces prestations visent normalement à garantir un revenu à ceux qui ne peuvent gagner leur vie en raison d'un handicap grave. Depuis le début des années quatre-vingt, de nombreux pays ont vu exploser le nombre des bénéficiaires de ces régimes. Les critères d'admission sont très hétérogènes d'un pays à l'autre, les facteurs socio-économiques prenant souvent le pas sur les conditions médicales. Dans une étude de 1995, Blöndal et Pearson notaient que les bénéficiaires de pensions d'invalidité étaient plus nombreux que les chômeurs inscrits dans douze des vingt-trois pays de l'OCDE. Le phénomène est suffisamment massif pour se demander si le développement du statut d'invalidité n'a pas dans certains pays joué comme un élément important dans la réduction du chômage, d'autant que les taux de remplacement du revenu sont généralement plus élevés que ceux issus du chômage (Blöndal, 1998).

Certains pays envisagent depuis le milieu des années quatre-vingt-dix de contenir le processus – la Suède, le Royaume-Uni, la Norvège l'Italie, l'Australie et les Pays-Bas –, mais les résultats sont ténus ou vains à l'exception notable de l'Italie qui a réduit de près de moitié le nombre des bénéficiaires depuis le début de la décennie.

Nous avons mis à jour les données de Blöndal et Pearson. Mais, l'incertitude sur leur degré de comparabilité est forte[11]. Il est donc nécessaire de les valider au regard d'autres sources.

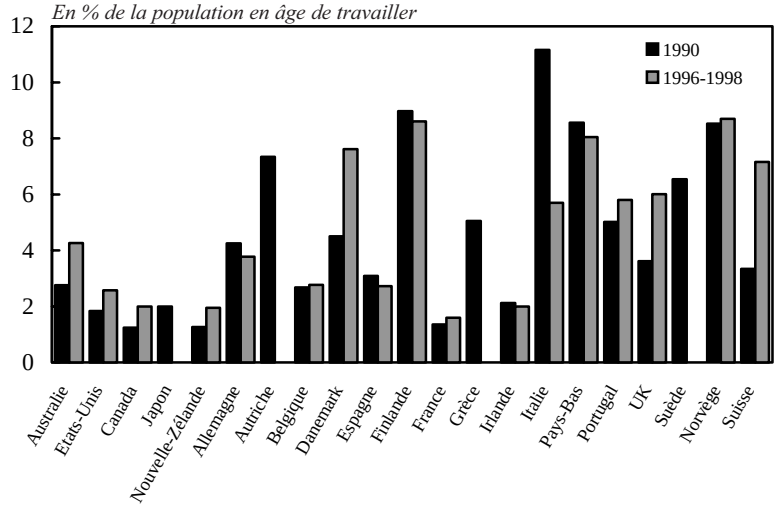
Les pays à forte proportion de pension d'invalidité (supérieure à 5-6 % de la population en âge de travailler), telle qu'elle ressort des données actualisées de Blöndal et Pearson, sont la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, le Danemark, l'Autriche et, à un degré moindre, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal et la Suède. Hormis l'Italie, tous ces pays ont incarné des modèles de succès en matière de niveau de chômage au début ou à la fin des années quatre-vingt-dix. Sept des dix pays identifiés aujourd'hui comme modèles de succès y sont représentés.

L'enquête sur la population active d'Eurostat confirme l'importance du rôle que peut avoir joué le statut d'invalidité comme motif de retrait de la population active dans les cas britannique, danois et néerlandais notamment. Une autre étude de 1995 portant sur la part des personnes handicapées dans la population de moins de 60 ans, bénéficiaires d'une aide financière liée à l'incapacité, confirme la position extrême des Pays-Bas en 1991 dans l'Europe à douze. Enfin, la Commission européenne produit également un bilan des recettes et dépenses de la protection sociale, où la fonction invalidité est définie comme « le maintien du revenu et assistance

(11) En général, les classifications nationales identifient le nombre des bénéficiaires qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite. Ces derniers sont comptabilisés en tant que retraités au-delà. Mais la délimitation est parfois délicate entre les mécanismes de préretraite et ceux d'invalidité, l'un se substituant souvent à l'autre. Certaines prestations d'invalidité peuvent couvrir des personnes qui exercent une activité, et la délimitation entre handicap grave et léger peut introduire des biais.

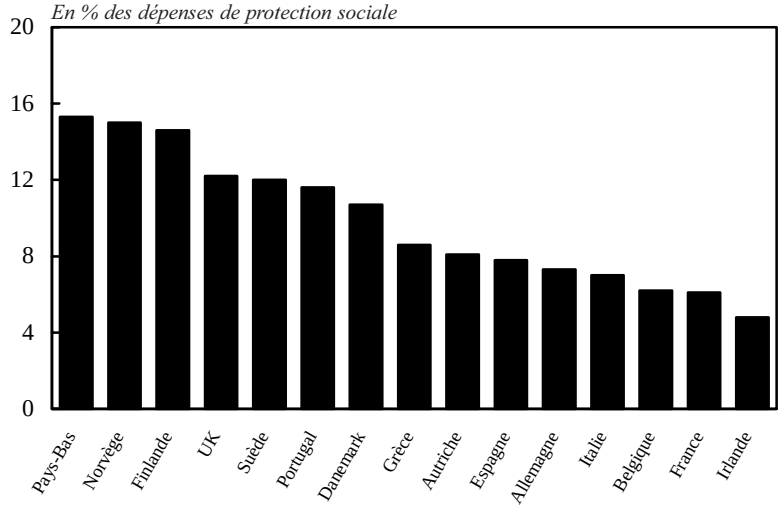
en espèce ou en nature, (sauf soins médicaux), en rapport avec l'incapacité des handicapés physiques ou mentaux d'exercer des activités économiques et sociales ». La part consacrée par chacun des pays à cette fonction confirme la présence en tête de la hiérarchie des pays qui ont incarné ou incarnent aujourd'hui des modèles de succès en matière d'emploi et de chômage.

18. Part des bénéficiaires de pensions d'invalidité dans la population en âge de travailler en 1990 et 1996-1998



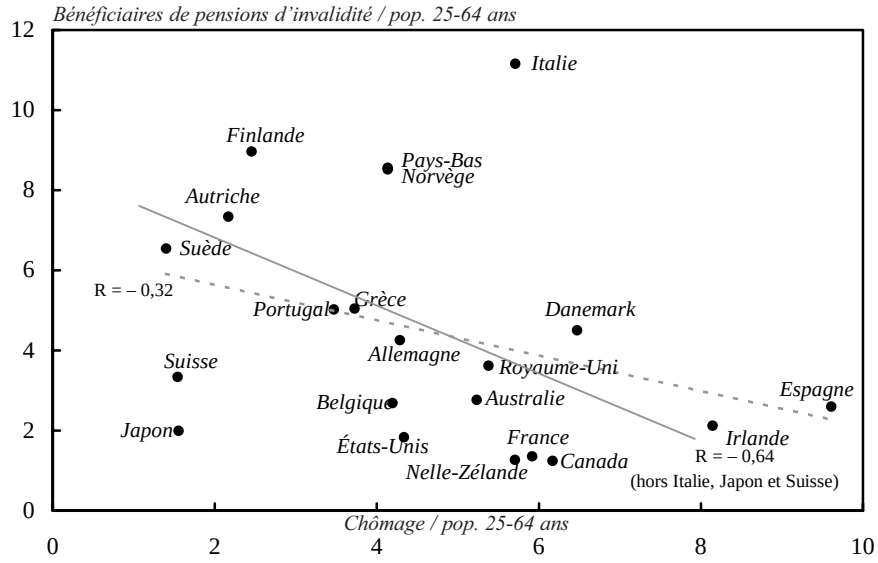
Sources : Blöndal et Pearson, 1995 et Eurostat, *Enquêtes nationales de population active*.

19. Part des dépenses de protection sociale consacrées à la fonction invalidité



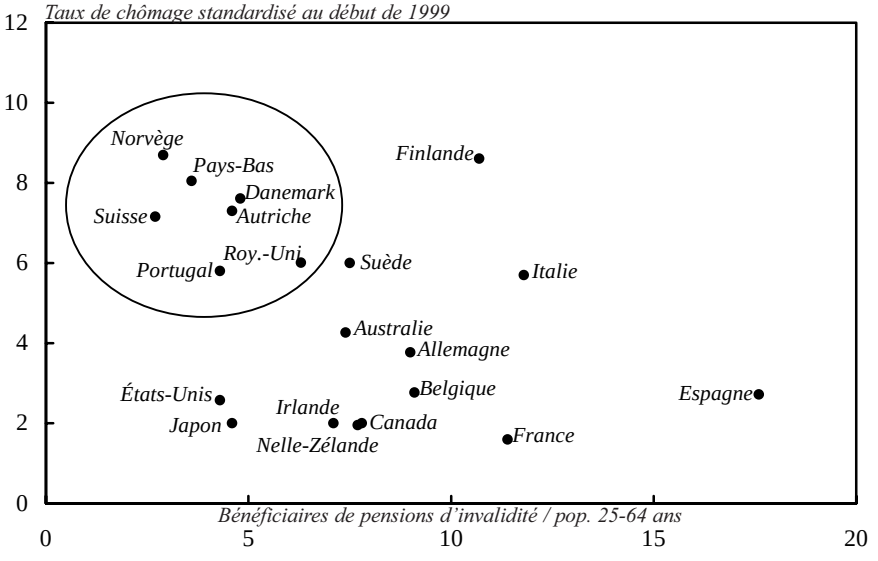
Sources : OCDE et Blöndal et Pearson, 1995.

20. Invalidité et taux de chômage en 1990



Sources : OCDE et Blöndal et Pearson, 1995.

21. Mise à jour de la corrélation à la fin des années quatre-vingt-dix



Sources : OCDE et Eurostat.

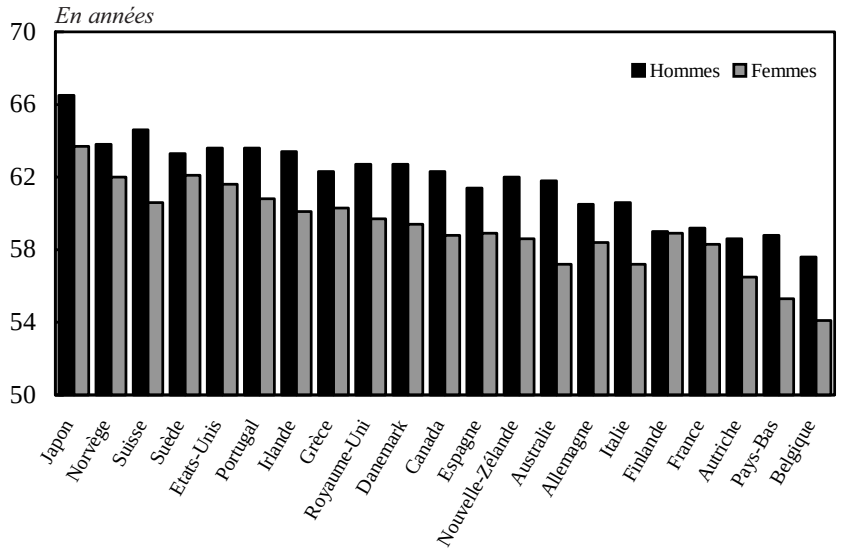
La solidarité intergénérationnelle : un impact des plus incertains

L'abaissement de l'âge de la retraite n'est assimilable à un partage intergénérationnel du travail que si le départ des plus anciens est compensé par l'entrée de plus jeunes dans la vie active.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'âge légal de la retraite pour les hommes a été rarement modifié depuis les années soixante et est normalement de 65 ans. La France et le Japon dérogent à cette règle (60 ans), ainsi que l'Italie, pays pour lequel l'âge a été relevé de 60 à 62 ans et la Grèce. Certains pays – le Danemark, l'Irlande ou la Norvège – se démarquent par le haut avec des âges compris entre 66 et 67 ans. Un grand nombre des pays ont introduit aussi une différence entre hommes et femmes (l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et le Portugal, notamment).

Dans la pratique, il existe en revanche des écarts très prononcés concernant l'âge effectif de la retraite. Blöndal et Scarpetta (1998), ont procédé une évaluation de l'âge effectif du retrait d'activité pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Leurs résultats pour 1995, sont présentés par ordre décroissant de la moyenne hommes-femmes. Cette classification tient compte de l'impact de la retraite anticipée

22. Âge effectif de la retraite en 1995 dans les pays de l'OCDE

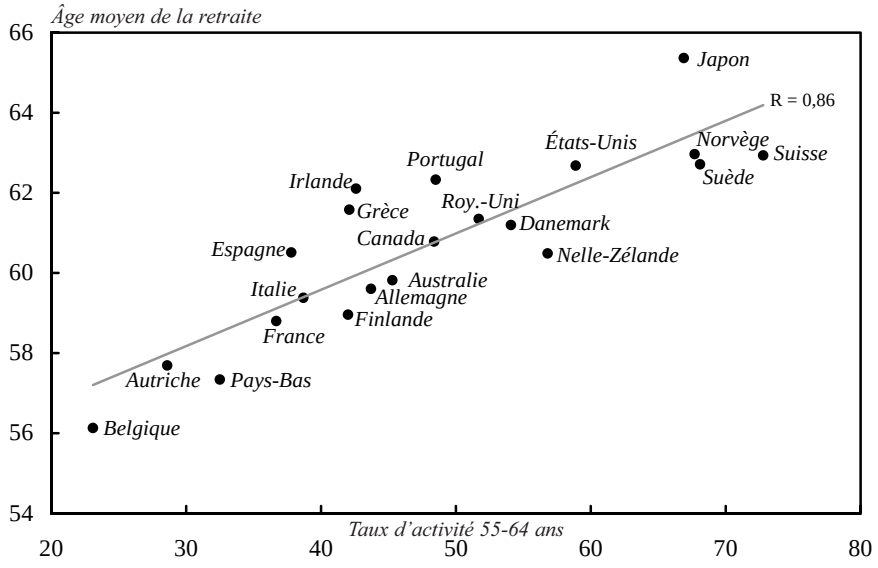


Source : OCDE.

Ces résultats montrent que c'est en Belgique, aux Pays-Bas, en Autriche, en France, en Finlande et en Italie que l'âge de la retraite agit le plus à la baisse sur l'activité des tranches d'âge mûr. En général, cependant, les pays incarnant le succès en matière de niveau de chômage appartiennent au haut de l'échelle en matière d'âge de retrait de l'activité. On ne peut cepen-

dant tirer de ce constat de conclusion immédiate sur l'efficacité d'une durée de vie active plus courte, comme instrument de lutte contre le chômage, car se sont généralement les pays à chômage persistant qui sont le plus tentés de favoriser un retrait prématuré des travailleurs les plus anciens. Il est pourtant clair que ce type de dispositif ne semble pas en mesure d'éradiquer le symptôme qui a suscité sa mise en œuvre.

23. Âge effectif de la retraite et taux d'activité des 54-65 ans



Source : OCDE.

Le but des dispositifs de retraite et préretraite est normalement de créer des opportunités d'emploi pour les plus jeunes, ou d'éviter que les ajustements d'effectif ne viennent gonfler la statistique du chômage. Pourtant, on constate une corrélation positive, assez significative, entre le taux d'activité des personnes d'âge mûr et celui des personnes d'âge très actif, d'une part, et, d'autre part, le taux d'activité des personnes d'âge mûr et celui des jeunes. Autrement dit, ces corrélations illustrent toujours le fait que les pays qui encouragent un faible niveau d'activité des classes d'âge comprises entre 55 et 64 ans, sont ceux qui connaissent un problème général d'emploi sur les classes d'âge inférieures. Il est possible que ces mesures aient atténué le problème qui est à leur origine, mais sans jamais faire disparaître la corrélation inverse que nous constatons. Il semble donc que ces mesures ne créent pas d'avantage apparent ou un appel d'air suffisant pour motiver l'embauche des autres classes d'âge. Le financement prématuré des retraites apparaît bien plus comme une mesure passive sur le marché du travail, que comme une mesure active susceptible de créer de nouvelles opportunités d'embauche.

De la même manière, les pays à taux de chômage élevés chez les populations d'âge mûr ne connaissent pas un moindre chômage des jeunes ou des classes intermédiaires.

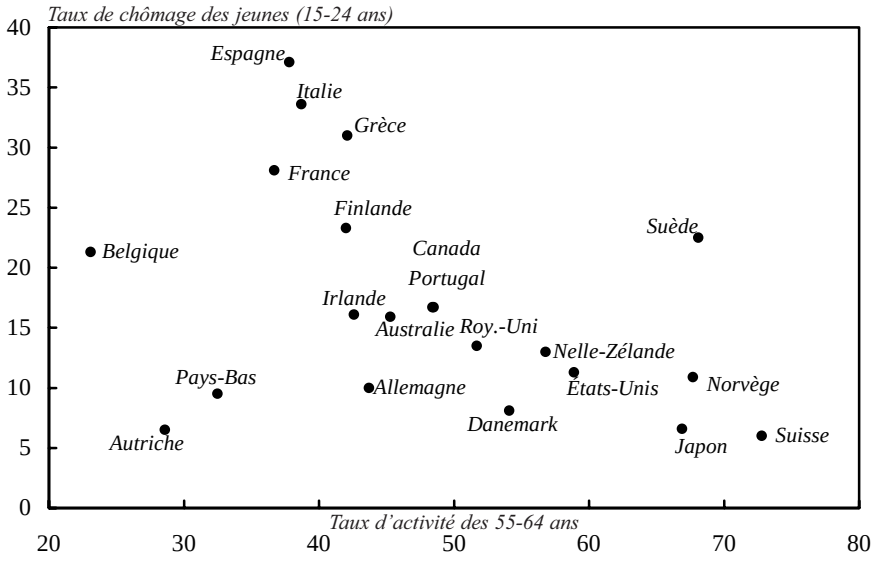
On pourrait néanmoins supposer que pour une offre de travail identique des autres classes d'âge, la demande suscitée par le départ des plus anciens pourrait atténuer les problèmes de déséquilibre entre offre et demande de travail des autres classes d'âge. Mais à nouveau l'existence de corrélations négatives entre le taux d'activité des plus âgés et le chômage des autres classes d'âge infirme cette hypothèse.

12. Corrélation entre taux d'activité et taux de chômage par sexe et tranche d'âge

Taux de chômage / Taux d'activité	15-24 ans	25-54 ans			55-64 ans
	Jeunes	Hommes	Femmes	Total	Âges mûrs
15-24 ans : Jeunes	– 0,69	– 0,41	– 0,57	– 0,52	– 0,22
25-54 ans :	– 0,48	– 0,20	– 0,47	– 0,35	0,10
• Hommes	– 0,24	– 0,26	– 0,16	– 0,21	– 0,13
• Femmes	– 0,45	– 0,15	– 0,46	– 0,32	0,14
55-64 ans : Âges mûrs	– 0,40	– 0,34	– 0,49	– 0,45	– 0,25

Sources : OCDE et calculs des auteurs.

24. Chômage des jeunes et taux d'activité des 55-64 ans (1997)



Source : OCDE.

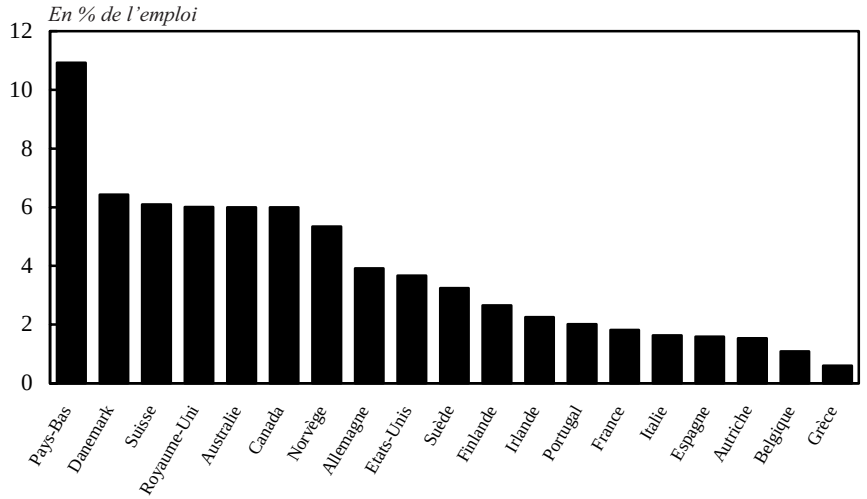
Le fait que l'effet chômage (les taux d'activité sont faibles quelles que soient les classes d'âge dans les pays à fort chômage structurel) soit si prépondérant dans la détermination des taux d'activité et qu'il domine à ce point les effets de substitution ne peut qu'inciter au scepticisme quant à ce type de politique. Ce constat signifie probablement que les mécanismes de substitution intergénérationnelle ne jouent pas automatiquement et que les politiques visant à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active sont primordiales.

Partage/rationnement de l'offre de travail et sous emploi

Le développement des statuts d'inactivité partiels ou complets comme élément de traitement du chômage conduit à s'interroger sur la signification des statistiques du chômage. Si la politique de lutte contre le chômage n'est conçue que comme une requalification du non-emploi en préretraite, invalidité, petits emplois sous rémunérés, elle ne peut tenir lieu de solution que si elle est acceptée et procure un bien-être social.

Le développement du temps partiel et son influence sur le chômage au sens du BIT comporte en particulier certaines ambiguïtés. La catégorie temps partiel abrite souvent des durées elles-mêmes dispersées, dont la faiblesse pose problème : s'agit-il de réduire le chômage ou de s'affranchir des critères du BIT ? Par exemple, si l'on considère la part de l'emploi « émietté », d'une durée égale ou inférieure à 10 heures, on observe que cette part est corrélée positivement avec le taux d'emploi et négativement avec le taux de chômage (comme l'était le temps partiel). Cet émiettement de l'emploi semble avoir joué un rôle majeur en Suisse, aux Pays-Bas, au Danemark, en Norvège et au Royaume-Uni.

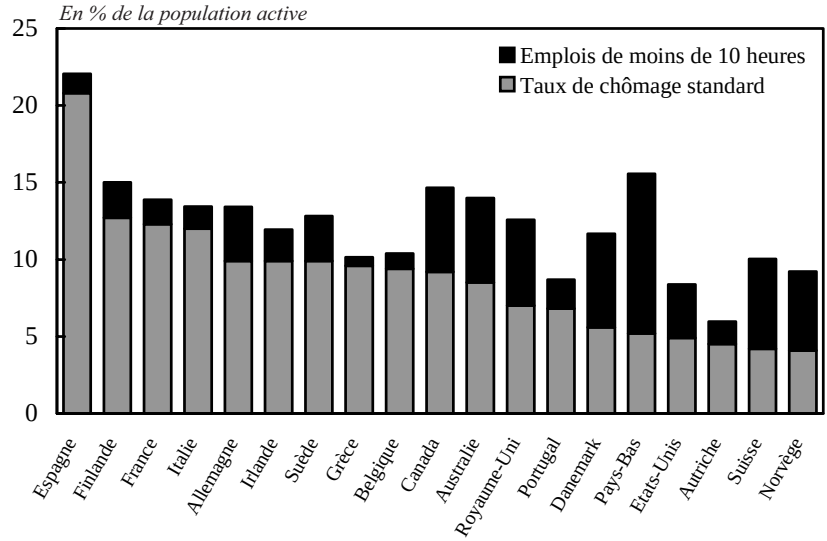
25. Part des emplois d'une durée habituelle inférieure ou égale à 10 heures



Note : Estimations dans le cas de l'Australie et le Canada.
Source : Eurostat, Enquêtes nationales de population active.

Si l'on pousse l'extrême jusqu'à considérer ces emplois comme des « pseudo emplois » et que l'on élargit la définition du chômage, les hiérarchies et la perception des réussites seraient nettement perturbées. Mais pour ce faire, il faudrait sonder le désir des personnes travaillant moins de 10 heures à travailler davantage. Il apparaît néanmoins qu'un critère durci exposerait particulièrement les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suisse.

26. Chômage et emploi émietté dans les pays de l'OCDE (1997)



Source : Eurostat, Enquêtes nationales de population active.

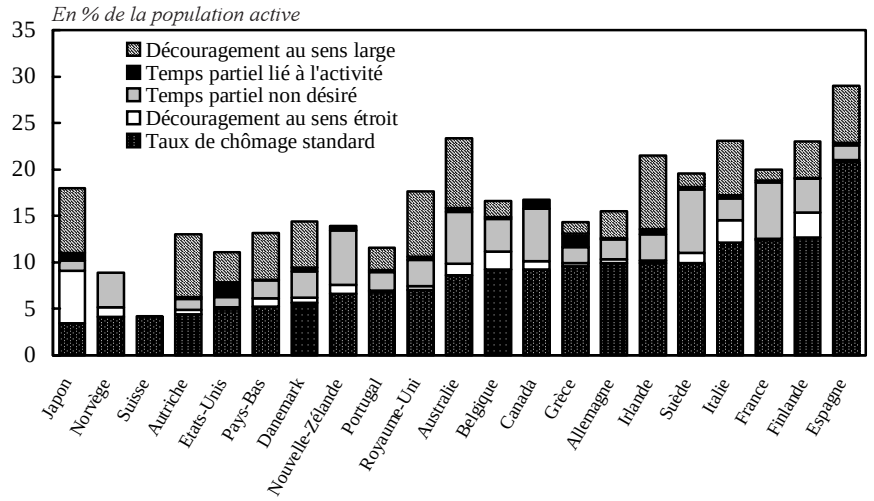
C'est pourquoi, il nous paraît préférable de considérer le concept de sous-emploi tel que le BLS l'a établi en 1993 sur la base des Enquêtes de population active. Depuis 1993 ces indicateurs n'ont pas été actualisés. Il nous a semblé utile de tenter de les mettre à jour pour 1997. La statistique officielle de chômage (au sens commun correspondant à la classification U5 du *Bureau of Labor Statistics* et au concept de chômage standardisé du BIT) n'est pas forcément un bon indicateur de la sous-utilisation de la main d'œuvre, en particulier parce qu'une partie du chômage est non révélée du fait du découragement de certains à rechercher un travail. Ces derniers sont retirés de fait de la statistique de population active telle qu'on la mesure généralement. Outre ce phénomène de découragement, les mesures plus larges de sous-emploi incorporent également les travailleurs à temps partiel désireux de travailler à temps plein, ou les sans-emploi désireux de travailler à temps partiel.

Au-delà de la mesure conventionnelle du chômage (classification U5), il existe des questionnaires (Eurostat, ou enquêtes nationales) permettant de chiffrer ces phénomènes. Pour partie, la dispersion des taux de chômage

structurels selon les pays tient à l'hétérogénéité des pratiques de retrait de la population active par découragement et les différences de recours au temps partiel accepté ou non. Néanmoins, le découragement au sens strict ne permet pas de tester la volonté de travailler de certains inactifs. Certains ne travaillent pas, non parce qu'ils ne croient pas en leurs chances, mais parce que leur statut ne les y incite pas (préretraités, invalides en particulier). Cela dit, la plupart des enquêtes de population active questionnent les individus sur « leur volonté de néanmoins travailler ». Le découragement au sens large sera entendu dans ce sens : personnes classées dans les inactifs mais qui aimeraient néanmoins travailler sans procéder à une recherche immédiate ou active d'un emploi.

Cette démarche ne constitue pas un inventaire de tous les statuts atypiques qui tendent à camoufler le chômage mais s'intéresse au degré d'acceptation associé à ces différents statuts. C'est au Japon, à cause du découragement au sens étroit et large, et au Royaume-Uni, compte tenu du temps partiel involontaire et du découragement au sens large, que les révisions sont les plus profondes et remettent le plus en cause leur apparent succès en niveau. Le découragement au sens large exerce aussi une influence non négligeable au Danemark et en Autriche et banalise leurs résultats par rapport à l'Allemagne, notamment. En revanche, les États-Unis et le Portugal sont les marchés du travail qui résistent le mieux aux critères élargis de sous-emploi. Les enquêtes de population active aux Pays-Bas ne révèlent pas non plus une prolifération de statuts non désirés, malgré la mobilisation massive des instruments de rationnement de l'offre de travail.

27. Indicateurs élargis de sous-emploi



Note : Informations manquantes pour la Suisse, la Norvège et le Canada.

Sources : Eurostat, BLS, Enquêtes nationales de population active et calcul des auteurs.

Le rôle des politiques macroéconomiques

Les développements précédents ont montré que les chocs macroéconomiques qui ont marqué l'histoire récente, fournissaient la meilleure explication de l'évolution du chômage dans la plupart des pays considérés. Que les institutions ont certes joué un rôle dans la diversité des réaction des économies à ces chocs, mais que ce dernier n'est pas à lui seul susceptible d'expliquer les différences de performance entre pays. Comme on pouvait s'en douter, il reste donc un rôle à jouer aux politiques macroéconomiques.

L'appréciation de ce rôle est particulièrement mal aisé. Il impliquerait la prise en compte d'un modèle macroéconométrique de référence pour chacun des pays. Mais surtout, sur une période aussi longue que celle considérée en ce rapport, on ne devrait pas s'attendre à pouvoir isoler de façon non ambiguë, les conséquences sur l'emploi de politiques dont les effets sont censés n'être que de court terme. Pour bien faire, il faudrait pouvoir mesurer les interactions entre chocs, politiques macroéconomiques et institutions, ce qui mérite d'être fait, mais qui demanderait un travail considérable. Pourtant on sent bien, à la lumière des évolutions de la dernière décennie, que les politiques macroéconomiques ont eu un rôle important ne serait-ce que parce que en nombre de pays – essentiellement européens – elles ont été détournées de leurs objectifs : au lieu de s'exercer de façon contracyclique, elles ont fréquemment été procycliques. Nous avons montré dans un précédent rapport (Blanchard et Fitoussi, 1998) que cela fut notamment le cas pour la France. Mais peut-on en tirer un enseignement général pour les modèles de réussite ?

Il faut, pour répondre à cette question, caractériser de façon simple la combinaison des politiques économiques conduites dans les différents pays.

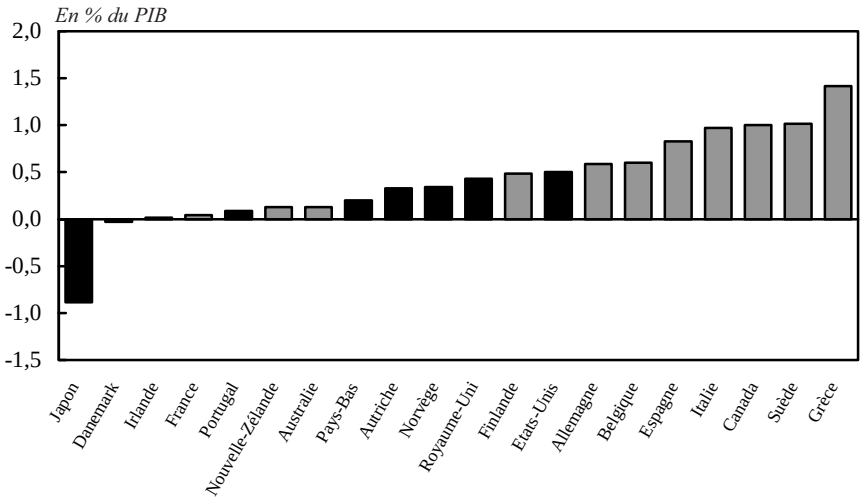
La politique budgétaire

Nous choisissons comme indicateur de la politique budgétaire le solde structurel primaire, calculé à partir des soldes structurels de l'OCDE auxquels sont retranchés les charges de la dette. Cet indicateur nous semble plus exogène que celui traditionnellement utilisé. Mais surtout, c'est la seule variable représentative de la politique budgétaire qui résiste aux tests de robustesse dans une relation qui tente d'expliquer la variation du chômage en dix-huit pays de l'OCDE (Creel, Fitoussi et Fuss, 1999)[12].

(12) Creel, Fitoussi et Fuss (1999) cherchent à expliquer les différentiels de taux de croissance du chômage par un ensemble d'indicateurs représentatifs des chocs, des structures et des politiques économiques. L'échantillon comprend dix-huit pays de l'OCDE : Autriche, Belgique, Canada, France, Allemagne, Grèce, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis, Irlande, Finlande, Norvège, Suède et Australie. La base de données comprend 88 variables, et couvre la période 1975-1995, en prenant en compte trois sous-périodes (1975-1980, 1981-1989 et 1990-1995). Le taux de chômage moyen passe de 5,11 % en 1975-1980, à 8,03 % en 1980-1989, et 9,77 % en 1990-1995.

Parmi les pays qui se sont distingués récemment par leurs bonnes performances en terme de chômage, qu'il s'agisse de son niveau ou du rythme de sa baisse, les politiques budgétaires entreprises sont disparates. Le seul constat que l'on puisse faire est que sur la période 1991-1998 (graphique 28), ces pays ne figurent pas parmi ceux qui mènent les efforts de restriction les plus intenses. *A contrario*, aucun des pays qui ont conduit les efforts de consolidation les plus importants n'appartient à la catégorie des modèles de réussite. Malgré tout, au Royaume-Uni et aux États-Unis la politique budgétaire est assez sensiblement restrictive. À l'inverse, en France, cette dernière est pratiquement neutre, et il paraît difficile d'en tirer argument pour expliquer les piètres performances relatives en matière de chômage.

28. Impulsions budgétaires moyennes au cours de la période 1991-1998

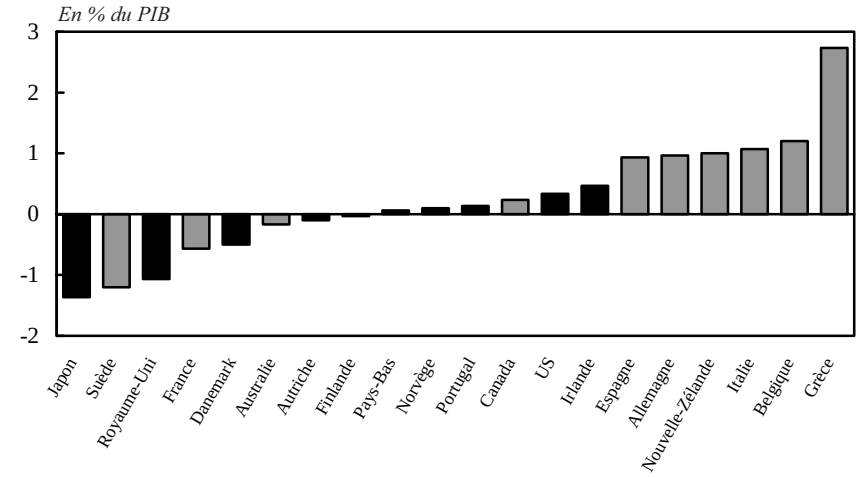


Notes : L'impulsion est calculée comme l'écart annuel moyen entre le solde structurel primaire de 1998 et celui de 1991. Un signe positif signifie une politique restrictive ; En noir sont indiqués les modèles de réussite, voir tableau 2.

Sources : OCDE et calculs des auteurs.

Seuls le Japon et dans une moindre mesure le Danemark connaissent globalement des impulsions budgétaires de signe négatif sur l'ensemble de la période. Hormis ces deux pays, l'Irlande, le Portugal et les Pays-Bas, conduisent des politiques presque neutres. Néanmoins, l'appréciation de la politique budgétaire au début des années quatre-vingt-dix, et notamment dans les années 1992 à 1994 (graphique 29) où beaucoup de pays européens amorcent leur sortie de récession est capitale pour juger de son caractère contra-cyclique.

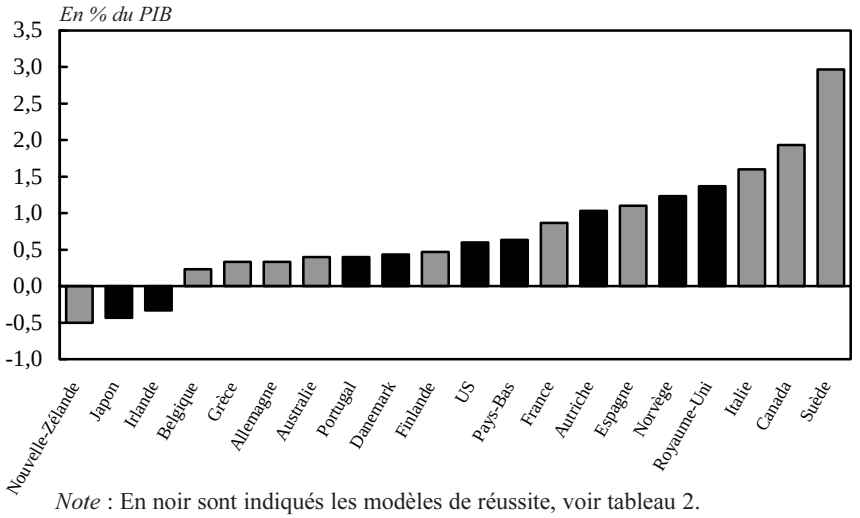
29. Impulsions budgétaires 1992-1994



Note : En noir sont indiqués les modèles de réussite, voir tableau 2.

Source : OCDE.

30. Impulsions budgétaires 1995-1997



Note : En noir sont indiqués les modèles de réussite, voir tableau 2.

Source : OCDE.

Il apparaît alors que le Royaume-Uni, en dépit de l'effort de consolidation qui a suivi, a été un des rares pays européens à fortement impulser sa croissance en début de reprise. La Suède, la France et le Danemark également. La France apparaît à nouveau comme une anomalie. Il semble, que ni le *timing* favorable de sa politique budgétaire, ni l'effort relativement modéré de consolidation qui a suivi n'aient constitué un atout en terme de croissance.

Mais l'évaluation de la politique budgétaire en soi ne nous livre que peu d'information, quant au caractère plus ou moins adapté du *policy mix*. Une politique budgétaire restrictive en période de durcissement de la politique monétaire a un tout autre effet que lorsqu'elle est conduite dans un contexte d'expansion monétaire.

La politique monétaire et le policy mix

Les indicateurs d'orientation de la politique monétaire sont nombreux, même si la plupart sont contestables. Celui qui nous paraît le moins vulnérable mesure l'écart entre le taux d'intérêt effectif et celui qui résulterait d'une règle d'équilibre interne suivie par les autorités monétaires. L'hypothèse est que les Banques centrales poursuivent des objectifs de stabilité des prix et de réduction de l'écart du PIB à son potentiel *(cf.* encadré).

Ces objectifs sont parmi les plus couramment admis par les économistes[13]. Pour les petits pays, on introduit généralement un objectif de balance commerciale, c'est-à-dire une contrainte externe due à la fixité du taux de change. À la recherche d'une politique monétaire optimale, nous calculons un taux d'intérêt nominal de court terme indépendant justement de cette contrainte extérieure. Nous comparons ensuite ce taux d'intérêt « théorique » au taux d'intérêt nominal effectif de court terme : un écart positif entre le taux effectif et le taux théorique signifie une politique monétaire « trop restrictive » au regard des objectifs d'équilibre interne. Nous sommes ainsi en mesure d'évaluer la sur-réaction de la politique monétaire aux chocs de prix et de PIB.

Les résultats auxquels nous parvenons sont conformes aux intuitions que l'on pouvait en avoir. Dans le cas britannique, par exemple, l'écart au taux théorique montre que la politique monétaire a été très expansionniste entre 1987 et 1989, puis en 1991, et enfin entre 1992 et 1995. Le Royaume-Uni est allé plus loin qu'un simple assouplissement de la politique monétaire : celle-ci a été utilisée activement et de manière discrétionnaire ; il ne s'agit pas simplement d'une conséquence des turbulences monétaires des années 1992-1993 mais bien plutôt d'une politique délibérée ayant eu pour effet de réduire sensiblement le taux de chômage. On retrouve le même résultat aux États-Unis, sur une période beaucoup plus longue. Après le choc du début des années quatre-vingt et la très forte augmentation des taux d'intérêt nominaux, qui coïncidait avec un fort taux de chômage, la politique monétaire a été relâchée et s'est trouvée être largement synchronisée avec les variations du taux de chômage. Au début des années quatre-vingt-dix, les États-Unis provoquent une baisse sensible de leurs taux d'intérêt, jusqu'à 2 points inférieurs au taux requis par la règle « théorique » : face

(13) Voir notamment : Bryant R.C., P. Hooper P. et C.L. Mann (1993) : *Evaluating Policy Regimes*, The Brookings Institution, Washington DC et Levin A., V. Wieland et J.C. Williams (1998) : « Robustness of Simple Monetary Policy Rules under Model Uncertainty », *NBER Working Paper*, n° 6570, mai.

aux périodes de surchauffe économique des années 1994 ou 1997, le pragmatisme du Fed l'incite à resserrer sa politique monétaire. En ce pays, la politique monétaire reste un élément essentiel et incontournable de la régulation macroéconomique.

Parmi les pays ayant de bonnes performances en termes de réduction du taux de chômage au cours des années quatre-vingt-dix, seuls l'Irlande et les Pays-Bas ont bénéficié d'un assouplissement sensible, délibéré et durable de leur politique monétaire, après les crises du SME. En France, enfin, on notera avec quelle acuité la contrainte du SME a pu peser sur la politique monétaire jusqu'en 1996 (malgré une période d'assouplissement ayant duré trois trimestres en 1994) : entre le troisième trimestre 1989 et le quatrième trimestre 1995, le taux d'intérêt français a été en moyenne supérieur de 1,4 point à celui qui résulterait de la règle théorique.

Économétriquement, l'écart entre le taux d'intérêt nominal de court terme et le taux théorique issu d'une fonction de réaction est robuste entre 1981 et 1995, période n'incluant pas la rupture de 1979-1980. Pourtant lorsque l'on cherche à en mesurer l'influence sur la variation du chômage dans une équation qui inclut comme autre variable explicative la croissance de la population active, l'écart entre taux effectif et théorique n'est vraiment significatif qu'entre 1990 et 1995 : durant cette période, une augmentation de 1 point de l'écart entre les deux taux (la politique monétaire devient plus restrictive) provoque une augmentation de 2,6 points du taux de croissance du chômage.

13. Équations de chômage avec indicateur exogène de politique monétaire

	Constante	Population active	Politique monétaire exogène	R^2
1981-1989				
• Coefficient	– 0,007	– 1,671	0,003	0,019
• t-stat	– 0,435	– 1,227	0,453	—
1990-1995				
• Coefficient	0,063(1)	– 7,088(1)	0,026(1)	0,278
• t-stat	3,970	– 3,846	3,163	—

Note : (1) Significatif au seuil de 5 %.

Source : Jérôme Creel, 1999.

La politique monétaire est ainsi en mesure d'expliquer, au moins sur la dernière sous-période les disparités d'évolution du chômage dans les pays de l'OCDE. Il reste à estimer l'impact du *policy mix* en introduisant à la fois les instruments monétaire et budgétaire dans l'explication de la croissance du taux de chômage dans l'OCDE.

Les deux instruments sont significatifs uniquement entre 1990 et 1995. L'effet de la politique budgétaire pourrait être taxé d'« anti-keynésien »,

Fonction de réaction monétaire et règle de Taylor(*)

Nous sommes partis de ce que l'on appelle dans la littérature la « règle de Taylor »[1]. Celle-ci stipule que le taux d'intérêt aux États-Unis, si les autorités monétaires ne tiennent compte que de facteurs internes et se fixent un objectif d'inflation de 2 %, suit l'équation suivante :

[1] $$r = 2 + \pi + 0,5(\pi - 2) + 0,5(y - y^*)$$

où r désigne le taux d'intérêt nominal, p le taux d'inflation, y le logarithme du PIB et y^* le logarithme du PIB potentiel. On voit qu'ici le taux d'intérêt réel objectif est supposé être égal à 2.

Cette formulation pose problème du fait de son manque de fondements théoriques (elle a été posée de manière *ad hoc* par Taylor sans qu'il en ait préalablement étudié la stabilité dans un modèle macroéconomique complet)[2] et de son absence de robustesse pour certains pays sur le plan économétrique.

Nous nous sommes cependant inspirés de cette forme de fonction de réaction pour calculer un taux d'intérêt de court terme théorique ne dépendant que de l'inflation et d'une autre variable représentant l'état de l'économie : l'écart au PIB potentiel (en priorité) ou le taux de croissance du PIB (à défaut). Ce taux théorique doit refléter la politique monétaire optimale dans le cadre d'une économie ne subissant aucune contrainte extérieure (contrainte de change notamment). L'écart entre le taux d'intérêt nominal de court terme et ce taux théorique permet d'évaluer pour chaque pays, le caractère plus ou moins restrictif de la politique monétaire effectivement menée depuis le milieu des années soixante-dix ou le début des années quatre-vingt.

Nous avons procédé à deux types d'estimation de ce taux d'intérêt théorique. Dans un premier temps, nous avons estimé le taux d'intérêt nominal de court terme par rapport aux deux objectifs d'inflation et de croissance sur la période 1970-1996, en données trimestrielles. Les résultats se sont avérés être relativement peu significatifs. Nous avons donc réestimé le taux théorique, toujours en données trimestrielles, sur une période plus courte (1981-1996) qui est plus homogène : en effet, entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, les taux d'intérêt réels ont subi une rupture d'évolution imputable au moins pour partie au changement brutal de politique monétaire aux États-Unis[3].

(*) Encadré et calculs réalisés par Jérôme Creel.

(1) Taylor J.B. (1993) : « Discretion versus Policy Rules in Practice », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39.

(2) Voir Creel J. et H. Sterdyniak (1999), op. cit.

(3) Voir Fitoussi J-P. et E.S. Phelps (1986) : « Causes of the 1980s Slump in Europe », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2.

La méthode d'estimation utilisée est la suivante : la détermination du PIB potentiel s'obtient par régression du PIB sur le temps[4], soit :

$$[2] \qquad y_t = \lambda + \mu t + \varepsilon_t$$

$$\Rightarrow$$

$$[3] \qquad y_t^* = \hat{\lambda} + \hat{\mu} t$$

Nous estimons ensuite l'équation suivante, avec introduction d'un retard dans le taux d'intérêt nominal de court terme :

$$[4] \qquad r = \alpha + \beta\pi + \gamma(y - y^*) + \delta r_{-1} + u$$

ou, le cas échéant, l'équation suivante :

$$[4'] \qquad r = \alpha' + \beta'\pi + \gamma'(\dot{y}/y) + \delta' r_{-1} + u'$$

Nous en déduisons enfin le taux d'intérêt théorique, c'est-à-dire le taux d'intérêt à l'état stationnaire (tel que $r = r - 1$), soit :

$$[5] \qquad r^* = \frac{\hat{\alpha} + \hat{\beta}\pi + \hat{\gamma}(y - y^*)}{1 - \hat{\delta}}$$

ou, le cas échéant :

$$[5'] \qquad r^* = \frac{\hat{\alpha}' + \hat{\beta}'\pi + \hat{\gamma}'(y - y^*)}{1 - \hat{\delta}'}$$

Nos résultats permettent de déterminer une catégorie de pays qui ne maîtrisent pas leur politique monétaire. En effet, si le taux d'intérêt effectif est différent du taux théorique, on peut penser que les autorités monétaires poursuivent d'autres objectifs que ceux de stabilité interne. Nous cherchons ainsi à capturer en particulier les effets d'une contrainte externe, liée par exemple à la construction européenne.

(4) C'est une méthode parmi d'autres pour estimer la croissance potentielle. On pourra se référer à Gerlach S. et F. Smets (1999) : « Output Gaps and Monetary Policy in the EMU Area », *European Economic Review*, 43(4-6), avril, pour une présentation de plusieurs méthodes, dont celle des composants inobservables.

alors que dans les années soixante dix, il avait bien le signe escompté par la synthèse néoclassique. Mais on pourrait tout aussi bien interpréter ce changement de signe comme résultant d'un changement de régime de la politique économique : une impulsion budgétaire expansionniste conduit à une anticipation de hausse des taux d'intérêt, ce qui suffit à en inverser l'effet sur l'emploi. Tout se passe comme si depuis la « fin de l'inflation », la politique monétaire devenait l'instrument dominant de la politique économique et partant le plus efficace. Il faut aussi prendre en compte le fait qu'en certains pays européens, la politique budgétaire fût plus expansionniste que nécessaire, car elle cherchait à compenser, au moins partiellement, l'effet d'une politique monétaire trop restrictive. Le vrai changement de régime est que, alors que la politique budgétaire était sans conteste le « leader » du *policy mix* jusqu'à la fin des années soixante-dix, c'est depuis la politique monétaire qui l'est devenu. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on a du mal à distinguer les effets des politiques budgétaires, puisque ces dernières sont en partie induites par la politique monétaire.

14. Équation de chômage avec action conjointe de la politique monétaire et budgétaire

	Équation jointe	
	Solde structurel primaire	Politique monétaire exogène
1981-1989		
• Coefficient	0,007	0,003
• t-stat	0,779	0,518
1990-1995		
• Coefficient	– 0,022(1)	0,025(1)
• t-stat	– 2,081	3,162

Note : (1) Significatif au seuil de 5 %.
Source : Jérôme Creel, 1999.

Un indicateur des conditions monétaires

En raison à la fois de la diversité des contraintes de change auxquelles les pays européens étaient soumis, et des crises que le SME a connu dans les années quatre vingt dix, il serait utile de construire un « indicateur des conditions monétaires » mieux à même de refléter aussi les « déséquilibres » de taux de change. Car nombre de pays européens ont bénéficié pendant cette période de gains sensibles de compétitivité grâce aux mouvements des monnaies : entre 1990 et 1993, le taux de change effectif du mark finlandais s'est déprécié de 33 % en termes réels ; la peseta de 18 % entre 1992 et 1994 ; la punt de 13 % entre 1992 et 1993 ; la lire de 30 % entre le début de 1992 et la mi-1995. Ces mouvements disparates au sein du SME se sont conjugués à une tendance à la convergence des rendements à long et

court termes. Ce sont parfois les pays qui ont consenti les efforts budgétaires les plus conséquents qui en ont récolté les fruits les plus importants. Pour saisir ces évolutions de façon synthétique Mathieu et Passet (1997) ont construit un indicateur des conditions monétaires selon la formule suivante :

$$ICM = \alpha\left[\frac{1}{2}(r_c + r_i) - \Pi - \dot{y}^*\right] + (1-\alpha)\left[E - E^*\right]$$

où r_c et r_i représentent les taux d'intérêt court et long ; Π, le taux d'inflation ; $\dot{y}^*$, le taux de croissance potentielle ; E, le taux de change effectif réel et E^* sa moyenne sur quinze ans. Les pondérations de l'équation sont déduites de l'impact en variante des modifications de parité et de taux d'intérêt, telles qu'elles sont estimées par le modèle MIMOSA pour les grands pays de l'OCDE. Partant de cette base, les pondérations relatives des taux de change sont modulées pour les petits pays de l'OCDE en fonction du degré d'ouverture de ces économies.

15. Part des exportations de biens et services dans le PIB en 1997

	En %	α	$1 - \alpha$
Australie	21,2	0,87	0,13
États-Unis	12,1	0,92	0,08
Canada	40,7	0,74	0,26
Japon	11,1	0,93	0,07
Nouvelle-Zélande	28,7	0,82	0,18
Allemagne	26,8	0,83	0,17
Autriche	42,2	0,73	0,27
Belgique	72,9	0,54	0,46
Danemark	36,0	0,77	0,23
Espagne	28,4	0,83	0,17
Finlande	39,8	0,75	0,25
France	26,6	0,83	0,17
Grèce	15,7	0,90	0,10
Irlande	79,7	0,50	0,50
Italie	27,3	0,83	0,17
Pays-Bas	56,0	0,65	0,35
Portugal	31,4	0,80	0,20
Royaume-Uni	28,7	0,82	0,18
Suède	43,8	0,72	0,28
Norvège	41,3	0,74	0,26
Suisse	39,9	0,75	0,25

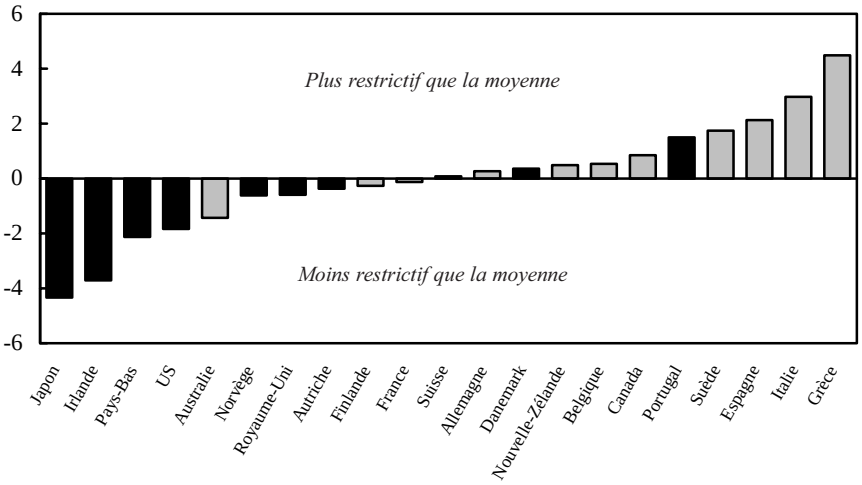
Sources : OCDE, modèle MIMOSA et calculs des auteurs.

Cet indicateur montre notamment la position particulièrement avantageuse des États-Unis, qui de 1992 à 1994 et de 1995 à 1997 combinent à la fois des conditions monétaires souples et une restriction budgétaire modérée. En début de période d'autres pays combinent ces deux éléments : le Royaume-Uni notamment, mais également l'Irlande, les Pays-Bas et l'Autriche. Hormis l'Autriche, tous ces pays conservent un avantage relatif en matière monétaire. *A contrario*, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Espagne et la Grèce aggravent leur restriction budgétaire par un contexte monétaire défavorable. Le cas de l'Italie est particulièrement instructif : l'assainissement budgétaire a été engagé sous la pression des critères de convergence mais l'économie italienne n'a pas bénéficié d'un assouplissement durable de ses conditions monétaires.

Le tableau 16 dresse un bilan des conditions monétaires sur la période 1990-1998 et tente, en combinant ces dernières et les soldes budgétaires structurels primaires, d'évaluer sur la même période la combinaison des politiques économiques.

Le graphique 31, qui lui est associé, permet de constater que la plupart des « modèles de réussite » ont bénéficié d'un *policy mix* plus expansif que la moyenne.

31. *Policy mix*



Note : En noir sont indiqués les modèles de réussite, voir tableau 2.

Source : OCDE.

16. Caractérisation du *policy mix* sur la période 1990-1998

En écart à la moyenne

	Conditions monétaires, moyenne 1990-1998[1]		Impulsions budgétaires[2]		Indicateur de *policy mix*[3]
	Niveau	Intensité relative (I)	Niveau	Intensité relative (II)	(I) + (II)
Australie	1,1	– 0,7	0,1	– 0,8	– 1,4
États-Unis	*– 0,2*	*– 2,1*	*0,5*	*0,2*	*– 1,8*
Canada	1,0	– 0,7	1,0	1,6	0,9
Japon	*0,9*	*– 0,9*	*– 0,9*	*– 3,5*	*– 4,3*
Nouvelle-Zélande	2,9	1,2	0,1	– 0,8	0,5
Allemagne	1,5	– 0,2	0,6	0,5	0,3
Autriche	*1,6*	*– 0,2*	*0,3*	*– 0,2*	*– 0,4*
Belgique	1,7	0,0	0,6	0,5	0,5
Danemark	*3,1*	*1,5*	*0,0*	*– 1,2*	*0,4*
Espagne	2,7	1,0	0,8	1,1	2,1
Finlande	1,3	– 0,5	0,5	0,2	– 0,3
France	2,5	0,9	0,0	– 1,0	– 0,1
Grèce	3,4	1,8	1,4	2,7	4,5
Irlande	*– 0,8*	*– 2,7*	*0,0*	*– 1,1*	*– 3,7*
Italie	3,1	1,5	1,0	1,5	3,0
Pays-Bas	*0,2*	*– 1,6*	*0,2*	*– 0,6*	*– 2,1*
Portugal	3,9	2,4	0,1	– 0,9	1,5
Royaume-Uni	*1,1*	*– 0,6*	*0,4*	*0,1*	*– 0,6*
Suède	1,8	0,1	1,0	1,6	1,7
Norvège	*1,3*	*– 0,4*	*0,3*	*– 0,2*	*– 0,6*
Suisse	1,8	0,1	nd	nd	
Moyenne	1,7		0,4		
Écart type	0,9		0,4		

Notes : (1) Un chiffre élevé signifie un fort degré de contrainte ; (2) Points de PIB annuels en moyenne, un signe positif pour politique restrictive ; (3) Signe positif pour relativement plus restrictif ; (I) et (II) Intensité relative du pays $i = (x_i - \text{moyenne}) / \text{écartype}$.

En guise de conclusion : à la recherche d'une cohérence des « modèles »

Nous avons distingué deux catégories de modèles de réussite, les modèles dynamiques et les modèles de résistance. Ces derniers ont certes résisté à la montée du chômage qui a caractérisé les deux dernières décennies – leur taux de chômage est resté en dessous de la barre des 5 % – mais leur position apparaît aujourd'hui quelque peu fragile. Le fait que le Japon appartienne à cette seconde catégorie en témoigne suffisamment. Les deux tableaux suivants tentent une synthèse des résultats que nous avons obtenus.

17. Environnement macroéconomique et partage du travail des modèles de « réussite » (années quatre-vingt-dix)

	Croissance 1990-1998 (comparée à la moyenne OCDE)	Croissance 1994-1999 (dernier cycle)	Politique budgétaire 1990-1998	Conditions monétaires	*Policy mix*	Durée moyenne du travail	Morcellement de l'emploi	Émiettement de l'emploi (durées inférieures à 10 h)	Statuts substituts du chômage	
									Âge retraite	Invalides
Modèles dynamiques										
Danemark	+	=	+	–	=	–	+	+	+ =	+
États-Unis	+	+	=	+ +	+ +	+	=	=	+	–
Irlande	++	+ +	+	+ +	+ +	+	–	–	+	–
Pays-Bas	+	+	+	+	+	– –	+ +	+ +	– –	+
Portugal	+	+	+	– –	–	+	– –	–	+	+
Royaume-Uni	–	–	=	+	+	=	+	+	+ =	+
Modèles de résistance										
Autriche	=	–	=	+ =	+	–	–	–	–	+
Norvège	+	+	=	=	=	–	+ +	+	+	+
Japon	–	– –	+ +	=	+ +	+	+	nd	+	–
Suisse	–	– –	nd	=	nd	=	+ +	+	+	+

Note : Plus expansif ou élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (+).

Sources : OCDE et Dolado et *al*. (1996).

18. Identification des caractéristiques dominantes relatives à la moyenne OCDE (synthèse par sous-groupe de pays)

En %

	Modèles de réussite (10 pays)	Modèles « dynamiques »	Modèles de « résistance »	Reste des pays de l'OCDE (11 pays)
Conditions macroéconomiques				
Plus forte croissance (1990-1998)	60 (70)	83 (83)	25 (50)	9 18
Plus forte croissance (1994-199)	50 (60)	67 (83)	25 (25)	18 (45)
Politique budgétaire plutôt plus souple	50 (90/100)	67 (100)	25 (75/100)	27 (36)
Conditions monétaires plutôt plus souples	50 (80)	67 (67)	25 (100)	18 (36)
Policy mix plutôt plus avantageux	60 (80/90)	67 (83)	50 (75/100)	9 (36)
Traitement social : partage du travail et de l'inactivité				
Durée faible du travail en moyenne	40	33	50	18-36(*)
Proportion forte de temps partiel	60	50	75	18-27(*)
Proportion forte de travail émietté	50	50	50	18
Proportion forte d'invalides	70	67	75	27
Age faible de la retraite	20	17	25	72
Modalités de régulation du marché du travail				
Faible ou plutôt faible :				
• protection de l'emploi	50	67	25	27
• taux de syndicalisation	40	33	50	45
• couverture des conventions collectives	40	33	50	18
Fort :				
• décentralisation	30	33	25	27
• coordination	60	33	100	27
• décentralisation et/ou coordination	80	67	100	55
• poids des politiques actives	40	50	25	45

Notes : Entre parenthèses : ou dans la moyenne ; (*) Selon estimation.

Sources : BIT, Eurostat, FMI et calcul des auteurs.

Modèles de résistance

Ce n'est généralement ni la croissance, ni le caractère expansif des politiques économiques qui les caractérisent, même si la combinaison de leurs politiques macroéconomiques fut plutôt moins maladroite que celle des pays n'ayant pas réussi à endiguer le chômage. Ils ont cependant en commun, lorsqu'on les compare au reste des pays de l'OCDE, d'être caractérisés par une forte coordination et un degré de centralisation élevé. Ils furent ainsi en mesure, comme nous l'avons montré dans la deuxième partie, de mettre en œuvre une modalité de la flexibilité, qui les a relativement protégé de l'aggravation du chômage. Mais nous avions aussi souligné que ces pays étaient caractérisés par un degré plus élevé d'hystérésis. C'est probablement la raison pour laquelle une autre de leur caractéristique commune est d'avoir massivement recouru au « partage social du travail » : on y retrouve une forte proportion de temps partiel, une forte proportion d'invalides et une proportion de travail émietté près de trois fois plus importante que dans le reste des pays de l'OCDE. Ils sont aussi caractérisés par un système de protection sociale relativement généreux *(cf.* tableau 2) : protection de l'emploi et minima sociaux y sont élevés, alors que la dispersion des salaires y est faible.

Modèles dynamiques

Les modèles dynamiques sont au contraire caractérisés par une croissance plus forte, un *policy mix* plutôt expansif – à la fois pour ce qui concerne les politiques budgétaires et les conditions monétaires. Ils sont aussi caractérisés par un partage social du travail favorisant le temps partiel, le temps émietté et le statut d'invalidité. Par contre la protection de l'emploi y est plus faible qu'ailleurs, le degré de coordination moins élevé que dans les modèles de réussite mais plus élevé que dans le reste de l'OCDE. Ils ont aussi en commun d'avoir (à l'exception du Portugal) une faible flexibilité du salaire réel et une forte dispersion des salaires. Ils n'ont pas de caractéristique commune en termes de minimas sociaux *(cf.* tableau 2), et pour ce qui concerne le taux de remplacement, leur pratique est plutôt variée (par exemple, ce dernier est élevé, et la période d'indemnisation longue, au Danemark et aux Pays-Bas).

On pourrait schématiquement en déduire qu'ils sont caractérisés par la modalité de la flexibilité que nous avons qualifié de dynamique. La faible protection de l'emploi implique que leurs économies s'adaptent d'abord par une variation quantitative de l'emploi, suivie d'une flexibilité des salaires des « outsiders » que permet la forte dispersion des salaires qui les caractérise.

Ces pays sont donc très vulnérables à la récession et c'est probablement la raison pour laquelle ils ont davantage recours que les autres à une politique économique active.

Cette taxonomie des modèles de réussite est évidemment quelque peu arbitraire, car on pourrait aussi bien soutenir qu'il y a plus en commun entre

« les modèles de résistance » et le Danemark ou les Pays-Bas qu'entre ces deux derniers pays et, par exemple, les États-Unis ou le Royaume-Uni. Elle a cependant pour mérite de souligner que les chemins vers le plein emploi sont multiples, mais aussi que la cartographie des modèles de référence peut changer au gré des fluctuations économiques. Encore quelques années de croissance et les grands pays d'Europe continentale, notamment la France, figureront dans la catégorie des modèles dynamiques. Et ceux qui appartiennent aujourd'hui à cette catégorie pourraient très bien se trouver relégués dans celle du « reste des pays de l'OCDE » à l'occasion d'une prochaine récession.

Références bibliographiques

Akerlof G., W. Dickens et G. Perry (1996) : « The Macroeconomics of Low Inflation », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-76.

BIT (1994) : *Le travail dans le monde*, pp. 120-121.

BIT (1995) : *Le travail dans le monde*. pp. 128-129

BIT (1996) : *Statistiques des salaires et de la durée du travail par profession et des prix des produits alimentaires, Résultats de l'enquête d'octobre, 1994 et 1995.*

BIT (1997a) : *Annuaire des statistiques du travail.*

BIT (1999b) : *Bulletin des statistiques du travail.*

Blanchard Olivier et Jean-Paul Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 4, La Documentation Française.

Blanchard Olivier et Lawrence Katz (1999) : «Wage Dynamics Reconciling Theory and Evidence», *The American Economic Review*, mai.

Blanchard Olivier et Pedro Portugal (1998) : « What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and US Unemployment Duration », *NBER Working Paper,* n° 6636.

Blanchard Olivier et Justin Wolfers (2000) : « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal,* à paraître.

Blöndal Sveinbjörn et Mark Pearson (1995) : « Unemployment and Other Non-Employment Benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1.

Blöndal Sveinbjörn et Scarpetta Stephano (1998) : *The Retirement Decision in OECD Countries, Working Paper AWP1.4.*

Boulin J-Yves et Gilbert Cette (1997) : « Quelques éléments de comparaison internationale sur la durée du travail et sa réduction », Annexe C in *La réduction du temps de travail,* Rapport du CAE, n° 1.

Cahuc Pierre et André Zylberberg (1997) : « À quel niveau faut-il négocier le salaire pour favoriser l'emploi », *Revue d'Économie Politique*, mai-juin.

Calmfors L. et J. Driffils (1988) : « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n° 6, avril, pp.14-61.

Chauvin Valérie et Catherine Bruno (1997) : « Le modèle hollandais », *Revue de l'OFCE,* n° 64, janvier.

Creel Jérome, Jean-Paul Fitoussi et Catherine Fuss (1999) : *Why do Unemployment Rates Differ? A Preliminary Overview,* Communication au Congrès de l'International Economic Association, Buenos Aires, Argentine, août.

De Long J et Summers L. (1986) : « Is Increased Price Flexibilty Stabilizing », *American Economic Review*, n° 1976, décembre.

Dolado J., F. Kramartz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis et C. Teulings (1996) : « Minimum Wage: The European Experience», *Economic Policy*, n° 23, pp. 319-372.

Dore Ronald (1986) : « Flexibility Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese », *Stanford University Press*.

EUROSTAT (1993) : *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Tome 2 'Invalidité/Infirmité'.

EUROSTAT (1998) : *Enquête sur les forces de travail, Résultats 1997*.

Fitoussi Jean-Paul (1992) : « Chômage et contrat social », *Lettre de l'OFCE*, n° 102, juin.

Fitoussi Jean-Paul (1994) : « Minimum Wage and Unemployment », *American Economic Review*, mai.

Fitoussi Jean-Paul, David Jestaz, Edmund Phelps et Gilfy Zoega (2000) : « Labor-Market Reforms: The Stock Market and Employment », *Brookings Paper on Economic Activity,* à paraître.

Fitoussi Jean-Paul et Edmund Phelps (1988) : *The Slump in Europe: Reconstructing Open Macroeconomic Theory*, Basil Blackewell.

Gordon Robert J. (1982) : « Why US Wage and Employment Behaviour Differs from that in Britain and Japan », *The Economic Journal*, n° 92, pp. 13-44.

Grubb D. et W. Welles (1994) : « La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la communauté européenne », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 21, pp. 7-62.

Hahn Frank et Robert Solow (1986) : « Wage Rigidity and Unemployment » in *Is Wage Flexibiliy a Good Thing?,* Beckerman (ed), pp. 1-19.

Hart Robert A. et James R Malley (1996) : *Excess Labour and Business Cycle: A Comparative Study of Japan, Germany, the United Kingdom and the United States*, Economica, n° 63, pp. 325-42

Hippo Y. (1993) : « Japon : la réduction du temps de travail, une révolution culturelle inachevée », in *Le temps de travail*, Boulin, Cette et Taddei (eds), Futuribles, Syros.

Jestaz David et Olivier Passset (1997) : « Flexibilité comparée des marchés du travail américain et japonais », *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre.

Klau F. et A. Mittelstädt (1986) : « Flexibilité du marché du travail », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 6, pp. 7-51.

Layard Richard, Stephen Nickell et Richard Jackman (1991) : *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford University Press.

Madison A. (1995) : « L'économie mondiale 1820-1992 », *Analyse et Satistiques*, OCDE, pp. 266.

Mc Morrow Kieran Jr (1996) : « The Wage Formation Process and Labor Market Flexibility in the Community, the US and Japan », *Economic Papers, European Commission*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, n° 118.

Modigliani Franco, Jean-Paul Fitoussi, Benjamino Moro, Dennis Snower, Robert Solow, Alfred Steinherr et Paulo Sylos Labini (1998) : « An Economist's Manifesto on Unemployment in the European Union », *Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, n° 206.

NBER (1994) : « Working Under Different Rules », Richard B. Freeman (ed).

Nickell Stephen (1998) : « Unemployment: Questions and Some Answers », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 448, pp. 802-816.

OCDE (1986) : « Flexibilité et marché du travail : le débat aujourd'hui », *Revue économique*.

OCDE (1994) : *L'étude de l'OCDE sur l'emploi, partie II*, pp. 95-109

OCDE (1995) : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (1996) : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (1997a) : *Statistiques de la population active, 1977-1997*.

OCDE (1997b) : *Perspectives de l'emploi,* OCDE, Paris.

OCDE (1998) : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (1999) : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

Passet Olivier (1998) : « Durée du travail et performances comparées des marchés du travail de l'OCDE », *Revue de l'OFCE,* n° 66, juillet.

Passet Olivier et David Jestaz (1998) : « Flexibilité et performances com-

parées des marchés du travail dans les pays de l'OCDE », *IRES-Agence d'Objectifs*.

Phelps Edmund (1968) : « Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium », *Journal of Political Economy*, n° 76, juillet-août, pp. 678-711.

Phelps Edmund (1994) : *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment Interest and Assets*, Harvard University Press.

Phelps Edmund et *al*. (1970) : *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New-York, WW Norton.

Phelps Edmund et Gilfy Zoega (1997) : « The Persistence of the Natural Rate », *American Economic Review*, n° 87.

Phelps Edmund et Gilfy Zoega (1998) : « Natural-Rate Theory and OECD Unemployment », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 448, pp. 782-801.

Piketty Thomas (1997) : « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis. Service de proximité contre 'petits boulots' ? », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, décembre.

Rones P.L., J.M. Gardner et E. Ilg (1997) : « Trends in Hours of Work Since mid-1970s », *Monthly Labor Review*, vol. 120, n° 4, pp. 3-14.

Saint-Paul Gilles (1996) : « Exploring the Political Economy of Labor Market Institutions », *Economic Policy,* n° 23, octobre, pp. 265-315.

Sorrentiono Constance (1993) : « International Comparisons of Unemployment Indicators, 1983-1993 », *Monthly Labor Review*, vol. 116, n° 3, pp. 3-24.

Soskice D. (1990) : « Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, pp. 36-61.

Tachibanaki Toshiaki (1987) : « Labor Market Flexibility in Japan in Comparison with Europe and the US », *European Economic Review*, vol. 31, n° 3 , pp. 647-684.

Taylor John B. (1989) : « Differences in Economic Fluctuations in Japan and the United States: The Role of Nominal Rigidities », *Journal of The Japanese and International Economies*, vol. 3, n° 2.

Tyrväinen Timo (1995) : Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries, *The OECD Jobs Study*, Working Paper Series, n° 10.

US Department of Commerce (1997) : *Statistical Abstract of the United States*, pp. 406-407.

Annexe A

Caractéristiques des systèmes d'éducation et performance comparée des marchés du travail

Valérie Chauvin

Nous avons considéré les données issues du rapport *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 1998*. Les indicateurs de qualité de l'éducation disponibles pour l'ensemble des pays de l'OCDE sont au nombre de 85. Ils couvrent le niveau d'éducation atteint par la population totale (et la population active), féminine ou masculine, par tranche d'âge, la durée moyenne de scolarité, les dépenses d'éducation par niveau de formation, les taux de scolarisation à différents niveaux, les taux de sortie sans diplôme, la répartition des qualifications par matière dans les différents cycles et les notes obtenues en mathématiques.

Ces indicateurs s'organisent autour de deux grands axes(1). Le premier axe est le niveau d'éducation : il oppose la part de la population ayant le niveau Bac ou universitaire (notamment parmi la population âgée) à la part de la population (totale et active) qui n'a pas le Bac. Il apparaît que le niveau des dépenses d'éducation, par étudiant à l'université ou en troisième cycle universitaire, est élevé dans les pays où le niveau général atteint par la population est important. Le second axe distingue les pays selon la spécialisation ou non de l'enseignement, qui est fortement liée à la féminisation de celui-ci (graphique 1).

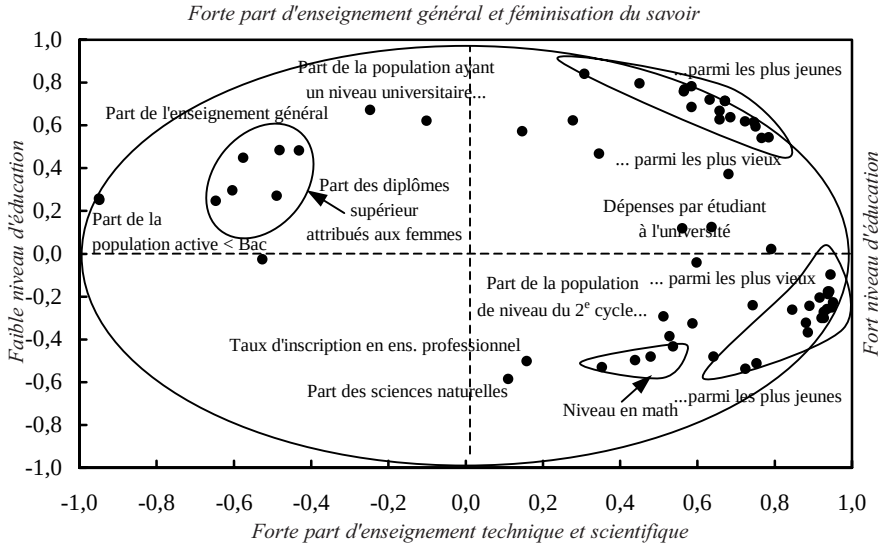
(1) Ce résultat est trouvé grâce à une ACP. Le premier axe représente 36 % de l'information du nuage de points, le second, 19 %.

1. Variables qui déterminent le premier axe

	Corrélation avec l'axe
Part de la population active qui n'a pas le Bac	– 0,95
Part de la population totale qui n'a pas le Bac	– 0,95
Part des femmes de 35 à 44 ans ayant atteint le niveau Bac	0,92
Part des hommes de 35 à 44 ans ayant atteint le niveau Bac	0,92
Part des hommes de 55 à 54 ans ayant atteint le niveau Bac	0,93
Part des hommes de 25 à 64 ans ayant atteint le niveau Bac	0,93
Part de la population de 35 à 44 ans ayant atteint le niveau Bac	0,94
Part des femmes de 25 à 64 ans ayant atteint le niveau Bac	0,94
Part de la population de 55 à 64 ans ayant atteint le niveau Bac	0,94
Part des femmes de 45 à 54 ans ayant atteint le niveau Bac	0,94
Part des femmes de 55 à 64 ans ayant atteint le niveau Bac	0,94
Part de la population de 25 à 64 ans ayant atteint le niveau Bac	0,95
Part de la population de 45 à 54 ans ayant atteint le niveau Bac	0,95

Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

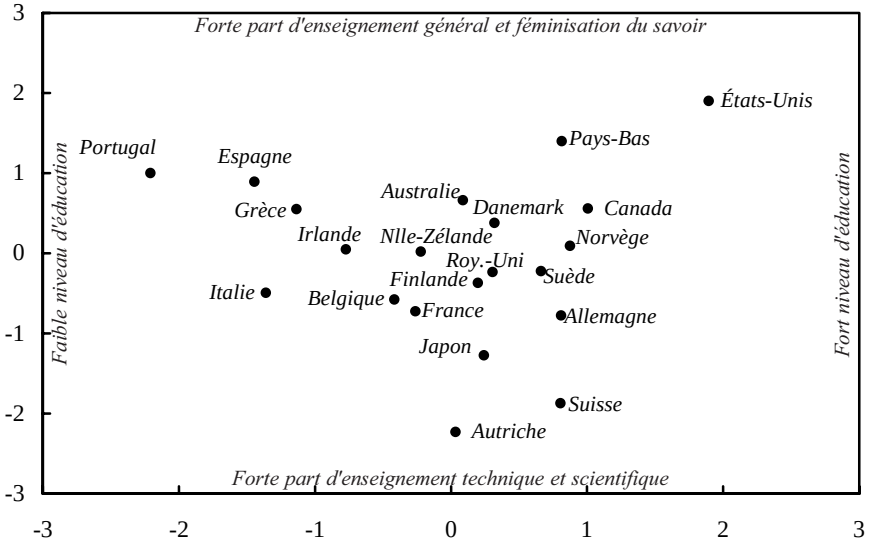
1. Variables décrivant le mieux le système d'éducation(*) : axes 1 et 2



Note : (*) Nous n'avons retenu ici que les variables qui étaient bien représentées dans le premier plan de l'ACP.

Du point de vue des pays, trois groupes se dégagent : les États-Unis et les Pays-Bas, pays à fort niveau d'éducation, orientés vers l'enseignement général, et avec une forte proportion de femmes jeunes qualifiées, le Japon, la Suisse et l'Autriche qui se distinguent par un enseignement masculin et plutôt spécialisé et orienté vers le savoir professionnel, et enfin les quatre pays méditerranéens (Portugal, Espagne, Italie et Grèce) caractérisés par une faible niveau d'éducation (graphique 2).

2. Position des pays selon le niveau d'éducation et le degré de spécialisation



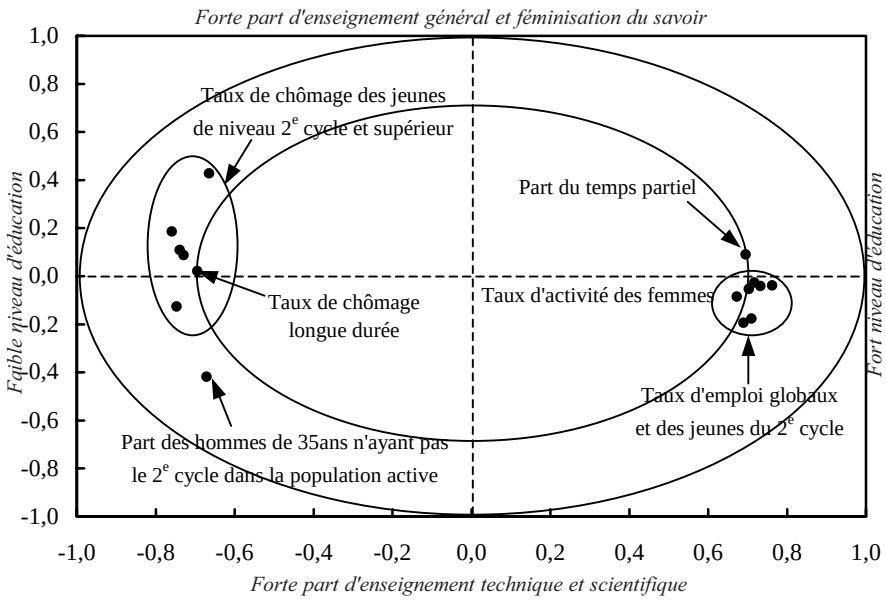
Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

Le niveau d'éducation atteint par les pays est à rapprocher de quelques variables qui décrivent leurs performances en matière de marché du travail, tant pour les jeunes que pour l'ensemble de la population (graphique 3).

Un bon niveau général d'éducation signifie souvent un fort taux d'emploi des jeunes[(2)]. Cependant, les pays qui ont une faible proportion de jeunes diplômés (Espagne, Italie ou Portugal) sont aussi ceux pour lesquels le taux de chômage des diplômés est le plus fort : l'avantage conféré par le fait de faire partie d'une élite plus restreinte est complètement compensé par le fort niveau du chômage en général et celui des jeunes en particuliers.

(2) Ceci est permis par le fait qu'un bon niveau de formation général n'est pas forcément synonyme d'un taux d'inscription en formation élevé, comme nous le verrons plus tard. Dans certains pays qui ont, par ailleurs, un taux de fréquentation des programmes d'éducation similaire aux autres, une forte proportion d'étudiants ont un emploi pour financer leurs études (Danemark et Pays-Bas) ou parce qu'ils sont en formation alternée (Allemagne et Autriche). Dans les deux cas, les jeunes en formation font partie de la population active car c'est leur statut de salarié qui prime pour les statistiques concernant le marché du travail.

3. Lien entre performance et caractéristiques dominantes du système d'éducation

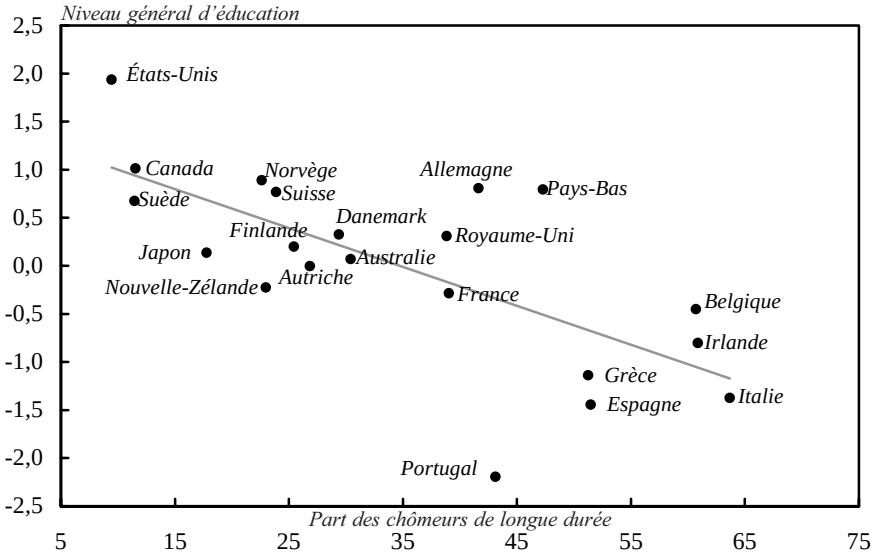


Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

De façon plus générale, chômage de longue durée et niveau général d'éducation ont une corrélation inverse. Cependant, un fort niveau de formation peut créer des effets négatifs sur le marché du travail des plus faiblement qualifiés. Ainsi, le taux d'activité des hommes de 35 à 44 ans n'ayant pas obtenu le Bac est corrélé négativement avec le niveau d'éducation. Ces deux précédentes remarques sont cohérentes avec un modèle de file d'attente où les premiers à trouver un travail sont les plus qualifiés.

Ainsi, le taux d'emploi des 25-54 ans (moyenne des années quatre-vingt-dix, valeur en 1990 et en 1998) est d'autant plus fort que le niveau global d'éducation de la population est élevé. On pourrait objecter à ceci que le niveau d'éducation atteint par la population n'est que le reflet d'un développement fort (qui a permis au pays d'investir dans la formation de sa population) et que la causalité n'est pas du niveau d'éducation vers le marché du travail, mais plutôt de la croissance vers, conjointement, l'éducation et le marché du travail. Pour s'assurer de cet effet, il faudrait une étude plus approfondie des dynamiques conjointes de la croissance, de l'emploi et de l'éducation. En revanche, il existe une relation non ambiguë entre niveau de formation et le chômage de longue durée : le manque de formation allonge la durée du chômage (graphique 4).

4. Chômage de longue durée et niveau d'éducation

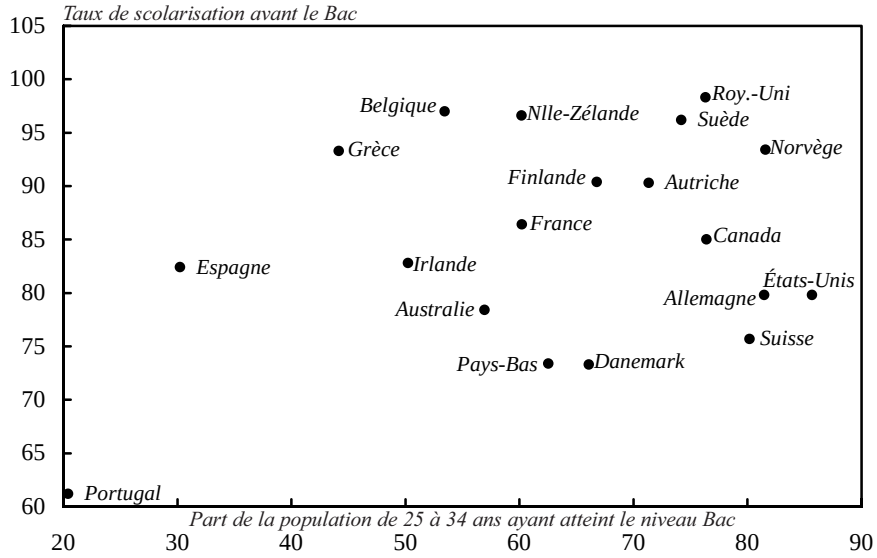


Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

Comment améliorer le niveau général de formation ? Il semble que le taux de scolarisation et la longueur de la période où la quasi-totalité d'une cohorte est scolarisé ne sont pas de bons indicateurs des performances d'un pays en termes d'éducation : aucune mesure de ce type n'apparaît comme significative dans un premier temps. Sur le graphique 5, on vérifie qu'il n'y a pas de relation entre la part de jeunes qui sont en formation avant le Bac et le niveau général d'éducation de la population, même jeune (de 25 à 34 ans). Il semble donc que la généralisation massive de l'enseignement (forte part d'une cohorte en formation) ne soit pas systématiquement synonyme d'augmentation du niveau général, qui est plutôt corrélé au niveau des dépenses, calculé en pourcentage du PIB ou parité de pouvoir d'achat par étudiant. Il est possible aussi, par la formation continue de favoriser la progression du niveau de formation des personnes présentes sur le marché du travail.

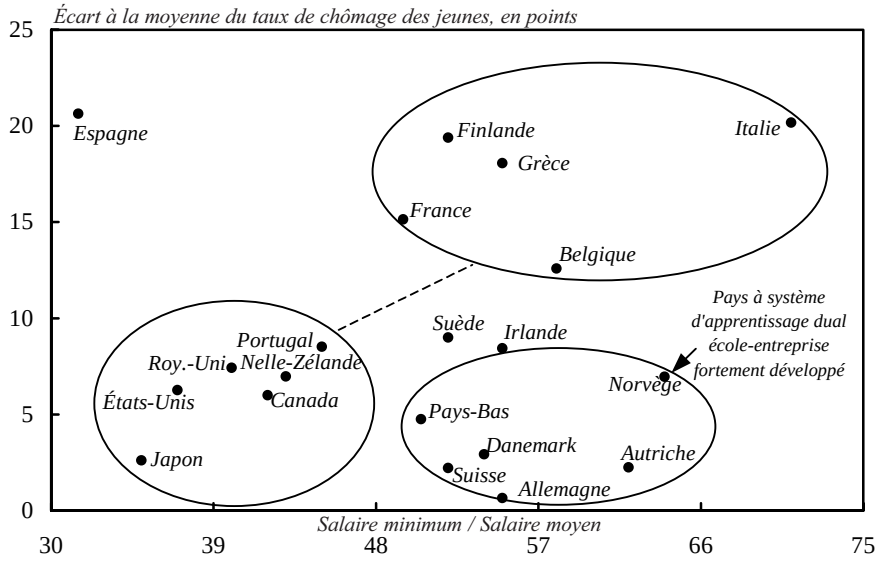
Il est un point enfin que cette ACP globale ne prend pas en compte et qui semble avoir un effet déterminant pour faciliter le passage des études à la vie active, accroître le taux d'emploi et diminuer le taux de chômage des jeunes. Il s'agit du poids des systèmes de formation alternée « école/entreprise ». L'Allemagne, la Suisse, la Suède, les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark qui pratiquent largement ce système se démarquent nettement en matière de taux d'emploi et de taux de chômage des jeunes. Plus de 50 % de la population théorique, à l'âge d'obtention du diplôme appartiennent à ce type de filière. Lorsque l'on cherche par exemple un lien entre le chômage des jeunes et le niveau du salaire minimum, il est clair que le poids des systèmes de formation duale est très discriminant (graphique 6).

5. Taux de scolarisation et niveau d'éducation atteint



Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

6. Salaire minimum et taux de chômage des jeunes



Sources : OCDE et calculs Valérie Chauvin.

Annexe B

Rigidité des salaires réels et flexibilité quantitative de l'emploi

Dans la deuxième partie du rapport qui précède, illustrée par le graphique 9, nous montrons que les pays à plutôt forte coordination des négociations conjuguent une faible réactivité de l'emploi à une forte flexibilité du salaire réel. La configuration est inverse dans les pays qui s'inspirent du modèle anglo-saxon, où les ajustements de court terme pèsent principalement sur l'emploi. La démonstration s'appuie sur des mesures que nous explicitons ici plus en détail.

• *Concernant la réactivité de l'emploi*, la mesure s'appuie sur l'évaluation des délais d'ajustement de l'emploi à la production à partir d'une méthode économétrique standard. Les équations étant sommaires (manque de données exhaustives sur la durée du travail en particulier) nous avons construit une note en combinant ce premier résultat à des mesures statistiques simples (rapport entre la variance de l'emploi et celle de la production, degré de corrélation entre l'emploi et la production). Ces trois résultats sont en général en ligne. L'encadré et les notes du tableau 1 en précisent les modalités d'élaboration. La synthèse en est présentée tableau 1 sur la base d'un système de notation allant de 0 à 2 pour chacun des indicateurs et de 0 à 6 pour leur total.

• *Concernant la flexibilité du salaire réel,* elle est établie sur la base de trois estimations d'une équation de Phillips augmentée, dont les hypothèses varient selon les contraintes imposées aux coefficients (indexation unitaire ou non à long terme des salaires sur les prix et la prise en compte d'un

terme de productivité). Les hiérarchies ne sont pas remises en cause par les différentes spécifications (Passet et Jestaz, 1998). Surtout, le classement établi corrobore les hiérarchies qui résultent d'autres études en la matière (tableau 2).

1. Évaluation de la réactivité de l'emploi

	Volatilité relative de l'emploi à la production [I]		Degré de corrélation entre emploi et production [II]		Vitesse d'ajustement de l'emploi à la production [III]		Réactivité de l'emploi Note de 0 à 6 [I] + [II] + [III]	
	1975-1990	1985-1997	1975-1990	1985-1997	1975-1990	1985-1997	1975-1990	1985-1997
Australie	2	2	1	1	1	1	4	4
États-Unis	1	1	2	2	2	2	5	5
Canada	1	1	2	2	2	2	5	5
Japon	0	0	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Zélande	0	1	0	0	0	1,5	0	2,5
Allemagne	1	2	1	1	1	1,5	3	4,5
Autriche	0	1	1	1	0	0,5	1	2,5
Belgique	0	0	0	1	0	1	0	2
Danemark	1	1	1	1	2	1	4	3
Espagne	2	2	2	2	2	2	6	6
Finlande	0	1	0	2	0	2	0	5
France	0	0	1	2	0	0	1	2
Grèce	0	1	0	0	0	0	0	1
Irlande	1	1	1	1	1	2	3	4
Italie	0	1	0	0	1	0,5	1	1,5
Pays-Bas	1	1	1	0	0,5	0,5	2,5	1,5
Portugal	0	2	0	1	0	2	0	5
Royaume-Uni	2	2	2	2	2	2	6	6
Suède	0	2	0	2	0	1	0	5
Norvège	0,5	2	0	0	1	1	1,5	3
Suisse	2	2	2	2	2	2	6	6

Notes : [I] Variance de l'emploi / variance du PIB : variance calculée sur la base des taux de croissance en glissement annuel de séries trimestrielles *(T/T – 4)* ; [II] Coefficient de corrélation (maximum, suivant les décalages) entre l'emploi et le PIB : calculé sur la base des taux de croissance en glissement annuel de séries trimestrielles *(T/T – 4)* ; [III] $\Delta N_t = \lambda.\Delta Y_t - \mu.[Log(N_t - 1) - Log(Y_t - 1) + \beta.T + \alpha]$, ΔN_t étant le taux de croissance de l'emploi, λ l'élasticité de court terme de l'emploi à la production, μ la force de rappel de l'emploi à sa cible de longue période. Le délai moyen d'ajustement de l'emploi à sa cible de long terme vaut alors $(1 - l)/\mu$.

Notation de 0 à 2 : 0 = faible ; 1 = moyen, 2 = fort.

Source : Passet et Jestaz (1998).

Évaluation de la réactivité de l'emploi

*L*a réactivité de l'emploi cherche à capter la vitesse d'ajustement de l'emploi aux chocs macroéconomiques. Conventionnellement cette évaluation se fait sur la base des équations d'emploi qui, dans leur expression la plus simplifiée, peuvent prendre la forme suivante :

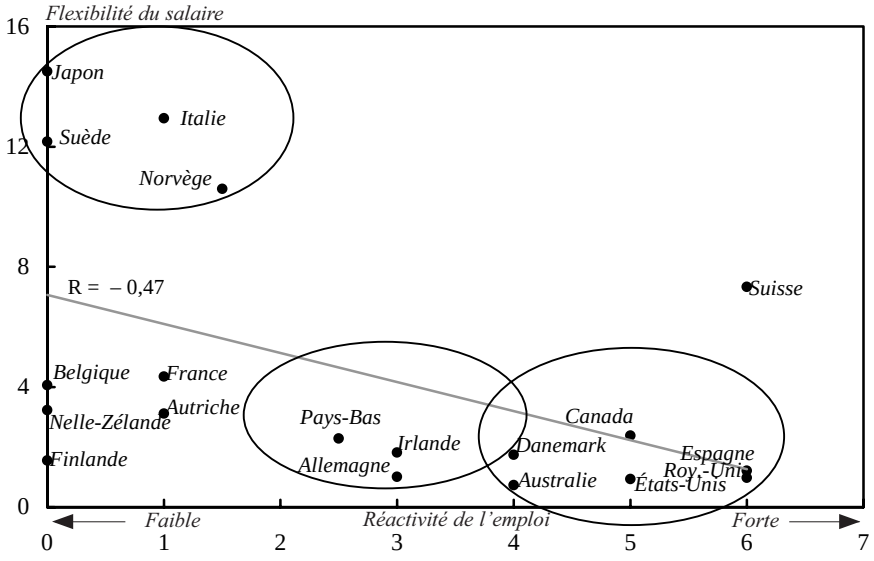
$$\Delta N_t = \lambda.\Delta Y_t - \mu\,[Log(N_t - 1) - Log(Y_t - \lambda) + \beta.T + \alpha\,]$$

ΔN_t étant le taux de croissance de l'emploi, λ l'élasticité de court terme de l'emploi à la production, μ la force de rappel de l'emploi à sa cible de longue période. Le délai moyen d'ajustement de l'emploi à sa cible de long terme vaut alors $(1 - l)/\mu$.

La vitesse d'ajustement de l'emploi mesure le délai moyen pour que la productivité revienne sur son rythme tendanciel. Les résultats seront très contingents aux hypothèses que l'on fait en termes de rupture du trend de productivité. Par ailleurs, la taille de l'échantillon ne permet pas d'introduire d'information sur la durée du travail. Cette omission peut déformer les coefficients.

C'est pourquoi nous avons préféré comme mesure de la réactivité une note qui combine les propriétés économétriques en termes de délai d'ajustement, et les propriété statistiques en termes de volatilité relative de l'emploi à la production et de corrélation à court terme des taux de croissance de l'emploi et de la production (à l'instar de Gordon, 1982 ou Taylor, 1988).

Réactivité de l'emploi et flexibilité du salaire réel selon Layard, Nickell et Jackman (1991)



Source : Passet et Jestaz (1998).

2. Synthèse des résultats sur la flexibilité à long terme du salaire réel

	OFCE (1998)	Mac Morrow (1996)	Layard (1991)		Tyrväinen (1995)	OCDE (1997)	
			Partielle(*)	Globale(**)		Court terme	Long terme
• Australie	Moyenne	—	Faible	Faible	Moyenne	Faible	—
• États-Unis	Faible	Moyenne	Faible	Moyenne	Faible	Faible	—
• Canada	Faible	—	Moyenne	Moyenne	Faible	Plutôt faible	—
• Japon	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
• Nouvelle-Zélande	Plutôt forte	—	Moyenne	Moyenne	—	Plutôt forte	Plutôt faible
Union européenne à quinze							
• Autriche	Moyenne	—	Moyenne	Assez forte	—	Plutôt forte	Moyenne
• Allemagne	Moyenne	Moyenne	Faible	Faible	Plutôt faible	Moyenne	Moyenne
• Belgique	Moyenne	—	Moyenne	Moyenne	—	Moyenne	Moyenne
• Danemark	Faible	—	Faible	Faible	—	Plutôt faible	Plutôt faible
• Espagne	Faible	—	Faible	Faible	—	Faible	Plutôt faible
• Finlande	Forte	—	Faible	Moyenne	Forte	Faible	Faible
• France	Plutôt faible	Plutôt faible	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Plutôt faible	Moyenne
• Grèce	Plutôt forte	—	—	—	—	Moyenne	—
• Irlande	Faible	—	Faible	Moyenne	—	—	—
• Italie	Plutôt forte	Moyenne	Forte	Forte	Moyenne	Plutôt forte	Faible
• Pays-Bas	Plutôt faible	—	Moyenne	Moyenne	—	Plutôt forte	Faible
• Portugal	Forte	—	—	—	—	Forte	—
• Royaume-Uni	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	—
• Suède	Forte	—	Forte	Forte	Forte	Plutôt forte	Forte
Autres Europe							
• Norvège	Forte	—	Forte	Forte	—	Plutôt forte	Forte
• Suisse	Forte	—	Assez forte	Assez forte	—	Faible	—

Notes : (*) Élasticité du salaire réel au chômage résultant de l'équation de salaire (marché du travail) ; (**) Élasticité du salaire réel résultant de l'équation de salaire et de prix (marché du travail et des biens).

Source : Passet et Jestaz (1998).

Annexe C

Propriétés à long terme de l'équation de chômage [1] et flexibilité

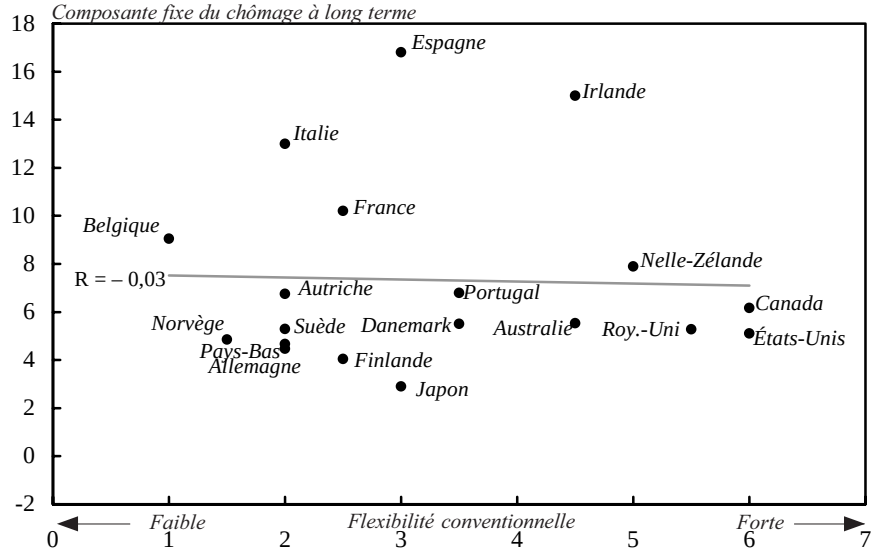
L'absence de corrélation en niveau, même sur les points récents entre la flexibilité au sens de l'OCDE et le taux de chômage, combinée à une corrélation en variation au cours de la décennie quatre-vingt-dix, quand les chocs sont positifs, suggère que la flexibilité modifie de la vitesse d'ajustement à court terme de l'emploi, et que le niveau à long terme du chômage n'est pas affecté par le contexte institutionnel. Le modèle qui nous a servi de référence (équation [1]) permet de donner un contenu empirique plus rigoureux à cette intuition ; à long terme, le chômage d'équilibre relevant de l'équation [2] est de la forme suivante :

$$\hat{u}_i = \left[\left(\frac{\alpha_i}{1-\lambda_i}\right) + \left(\frac{\beta_i}{1-\lambda_i}\right)\right]\left(\phi^1 r_t + \phi^2 g_{it} + \phi^3 p_i^o\right)$$

$\left(\frac{\alpha_i}{1-\lambda_i}\right)$ définit la composante fixe du taux de chômage d'équilibre de long terme et $\left(\frac{\beta_i}{1-\lambda_i}\right)$ définit l'élasticité à long terme aux chocs, durables mais non permanents, qui profilent le chômage d'équilibre de moyen terme.

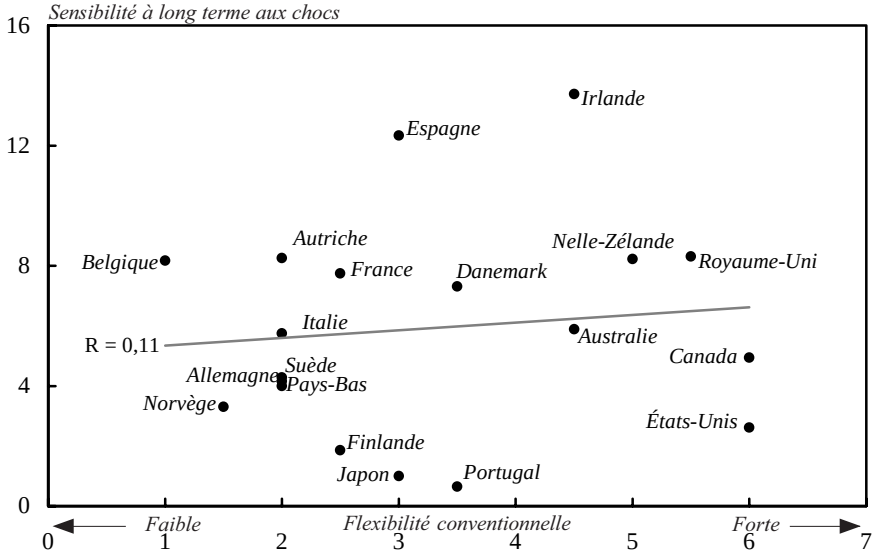
La neutralité du contexte institutionnel au-delà du court terme signifie qu'aucune corrélation ne ressort entre la flexibilité conventionnelle et les coefficients $\left(\frac{\alpha_i}{1-\lambda_i}\right)$ et $\left(\frac{\beta_i}{1-\lambda_i}\right)$. Les coefficients de corrélation sont effectivement négligeables, de – 0,04 dans le premier cas et de 0,11 dans le second (graphiques 1 et 2).

1. Flexibilité conventionnelle et composante fixe inexpliquée du chômage à long terme



Sources : OCDE, Fitoussi, Phelps et *al.* (1999) et calcul des auteurs.

2. Flexibilité conventionnelle et élasticité à long terme du chômage aux chocs macroéconomiques



Sources : OCDE, Fitoussi, Phelps et *al.* (1999) et calcul des auteurs.

La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes(*)

Jacques Freyssinet

Professeur à l'Université de Paris I, Directeur de l'IRES

Introduction

L'objet de cette analyse est d'identifier les enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience des pays européens dont le taux de chômage a diminué au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Ces *success stories* ont un impact important sur le débat social dans la mesure où elles sont génératrices de « modèles » (à localisation variable), eux-mêmes sources de préconisations sur la base d'une hypothèse de transférabilité des « bonnes pratiques ». En France, l'intérêt s'est successivement porté sur les performances en matière d'emploi et/ou de chômage du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou, plus récemment, du Danemark. Si les pièges associés à de telles démarches sont évidents, il serait trop facile de les disqualifier en adoptant, au nom des spécificités nationales irréductibles, un postulat de non-comparabilité. Les questions de méthode sont donc essentielles.

Elles portent d'abord sur les indicateurs de réussite retenus pour apprécier les performances nationales : peut-on se contenter du taux de chômage, faut-il privilégier son niveau ou sa variation, quelle est la période de référence pertinente ? (première partie).

(*) Le présent document s'appuie largement, surtout dans sa deuxième partie, sur le rapport réalisé par l'IRES à la demande du CAE : Michel Husson, Annie Jolivet et Christèle Meilland, *Performances d'emploi en Europe : les modalités du succès*, juin 1999. Comme il est de règle, les interprétations présentées dans ces deux textes n'engagent que leurs auteurs.

Les choix ayant été explicité dans ces domaines, la réflexion doit alors porter sur la nature des variables explicatives susceptibles d'être mobilisées et sur les conditions dans lesquelles il est légitime de passer du constat descriptif à l'hypothèse de causalité. Cette phase suppose qu'un nombre maximum de pays et d'informations soient pris en compte. Le risque associé aux débats sur les « modèles » est, en effet, l'attribution naïve d'une valeur explicative à telle ou telle spécificité nationale. Seul un examen de l'ensemble des variables explicatives potentielles permet d'isoler celles pour lesquelles les pays « à succès » se distinguent significativement (deuxième partie).

L'inconvénient de la méthode précédente est d'éclater les réalités nationales en une batterie d'indicateurs spécifiques dont on examine le pouvoir explicatif « toutes choses égales par ailleurs ». Une thèse alternative est d'expliquer la performance non par l'effet additif de variables supposées disjointes mais par le degré de cohérence, dans chaque pays, des stratégies des différents acteurs et des compromis qu'ils parviennent à établir dans la durée. C'est à l'approche monographique des dynamiques nationales qu'il faut alors recourir (troisième partie).

Il restera à examiner quels enseignements peuvent en être tirés pour notre pays (quatrième partie).

Conditions de pertinence de la comparaison

L'application du critère énoncé initialement (pays européens dont le taux de chômage a diminué au cours de la décennie quatre-vingt-dix) engendre la sélection qui figure au tableau 1. Tous les autres pays européens[1] ont vu leur taux de chômage augmenter ; le seul cas limite est le Portugal avec des taux de 4,9 % en 1989, 4,6 % en 1990 et 4,9 % en 1998[2]. Nous désignerons désormais par « Top 5 », le groupe des cinq pays figurant au tableau 1 et par « Top 4 », le groupe des quatre premiers pays dont les caractéristiques se distinguent nettement de celles du Royaume-Uni.

(1) Par abréviation, le terme « européen » désigne dans ce rapport l'ensemble des pays d'Europe occidentale, membres ou non de l'Union européenne.

(2) Sauf indication contraire, nous utilisons les données statistiques harmonisées par l'OCDE. En ce qui concerne les taux de chômage, elles s'appuient sur les calculs d'Eurostat pour les pays membres de l'Union européenne et sur la définition dite du BIT. *Sauf indication contraire, la source des tableaux et graphiques figurant dans ce rapport est l'OCDE*.

1. Les pays d'Europe occidentale ayant réduit leur taux de chômage au cours de la décennie quatre-vingt

En %

	1989	1990	1998
Danemark	7,4	7,7	5,1
Irlande	14,7	13,4	7,8
Norvège	5,0	5,3	3,3
Pays-Bas	6,9	6,2	4,0
Royaume-Uni	7,3	7,1	6,3

Notes : Taux de chômage au sens du BIT en % de la population active ; Moyenne annuelle.

Avant de rechercher une explication de cette performance relative, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence du quadruple choix retenu :

- l'utilisation du taux de chômage au sens du BIT ;
- la mesure de la variation et non du niveau du taux de chômage ;
- la référence à la décennie quatre-vingt-dix (inachevée) ;
- la limitation aux pays d'Europe occidentale.

Le taux de chômage « au sens du BIT »

Un indicateur restrictif et sensible aux conventions

Nous résumons brièvement les enseignements de longues controverses autour de la mesure du chômage. La définition progressivement affinée par les conférences des statisticiens du travail dans le cadre du BIT est doublement restrictive :

- elle inclut dans l'emploi toute personne ayant eu une activité rémunérée si brève soit-elle (en pratique, une heure dans la semaine de référence) ;
- elle renvoie dans la population inactive toutes les personnes qui, dépourvues d'activité rémunérée, ne satisfont pas simultanément les critères de recherche active d'emploi et de disponibilité immédiate pour l'emploi.

L'application de ces règles conduit à écarter de la mesure du chômage diverses catégories victimes du rationnement de l'emploi ou « bénéficiaires » de certains dispositifs de politique de l'emploi :

- figurent en particulier dans l'emploi ceux qui subissent une durée de travail involontairement réduite et ceux qui bénéficient d'emplois « aidés » dans le secteur marchand et le secteur non marchand ;
- figurent dans l'inactivité tant les « travailleurs découragés » (abandon de la recherche d'emploi jugée sans espoir) que les personnes passées statistiquement dans l'inactivité par l'effet de dispositifs incitatifs ou contraignants (envoi des chômeurs en formation, congés de longue durée, gestion des licenciements collectifs par des préretraites ou la reconnaissance d'incapacité professionnelle).

Dans tous les pays, la définition d'une « bonne » mesure du chômage a été un enjeu tout aussi politique que scientifique.

Deux voies de progression

La mise en évidence du caractère partiel de l'information fournie par le taux de chômage sur les déséquilibres du marché du travail a suscité deux lignes de recherche.

Une mesure du chômage « élargi »

La première orientation conduit à additionner aux « chômeurs BIT » des catégories qui se situent aux frontières entre chômage et emploi ou entre chômage et inactivité. De nombreux travaux de cette nature existent dans les pays qui nous intéressent mais ils ne fournissent ni des séries nationales en longue période, ni surtout des séries comparables entre pays[3]. Sous l'aspect comparatif, deux apports méthodologiques méritent d'être signalés. Le *Bureau of Labor Statistics (BLS)* a appliqué, moyennant certaines adaptations, la batterie d'indicateurs de mesure du chômage qu'il a construite pour les États-Unis (Sorrentino, 1993 et 1995). Elle permet de passer d'une définition très restrictive (chômage de longue durée) à une définition extensive qui inclut le temps partiel involontaire et les chômeurs découragés. Ces séries ne couvrent que deux des pays qui nous concernent (les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ; pour la même période 1983-1993, l'OCDE a élargi à un plus grand nombre de pays l'estimation du sous-emploi selon des définitions proches de celles du BLS (OCDE, 1995, chapitre 2). Globalement, la prise en compte des travailleurs découragés et à temps partiel involontaire modifie peu la hiérarchie entre pays définie à partir du seul taux de chômage ; la corrélation des rangs entre les deux classements est de 0,82 en 1993.

Les mesures extensives du sous-emploi sont, en comparaison internationale, limitées à ces deux catégories pour lesquelles des données approximativement comparables sont disponibles. Ne peuvent donc être prises en compte les catégories plus ou moins artificiellement transférées vers l'emploi ou l'inactivité sous l'effet des politiques de l'emploi ou des systèmes de protection sociale (invalidité). Seules des évaluations nationales non comparables existent dans ces domaines (voir deuxième partie).

L'étalonnage des performances

Les travaux qui viennent d'être cités s'efforcent d'améliorer la mesure des déséquilibres sur le marché du travail et comparant des indicateurs plus ou moins extensifs de la sous-utilisation des capacités de travail. Ce dernier concept reste cependant la référence commune des différents indicateurs. Une autre méthode s'appuie sur la diversification de la nature des indicateurs retenus.

(3) Ils n'en sont pas moins utiles pour analyser les spécificités nationales et seront mobilisés dans la troisième partie de ce rapport.

Un effort méthodologique important a été réalisé à l'échelle de l'Union européenne. Le groupe d'experts chargé de préparer un rapport sur l'étalonnage (*Benchmarking*) des performances des marchés du travail a proposé un indicateur synthétique (Tronti, 1997) construit de la manière suivante :

• un certain nombre d'indicateurs partiels sont sélectionnés, mesurant des taux d'emploi et de chômage ainsi que la composition du chômage (jeunes, hommes et femmes, chômeurs de longue durée) ;

• leurs valeurs normées sont portées, pour chaque pays, sur un système d'axes et dessinent un diagramme en diamant ;

• l'aire du polygone ainsi déterminé constitue un indicateur de la performance globale.

La Commission européenne a adopté cette méthode en la modifiant légèrement et sans calculer un indicateur global. L'enrichissement de l'information apporté par la diversification et la normalisation des indicateurs est évident mais il faut bien mesurer, comme le soulignent les auteurs, le caractère conventionnel et fragile de l'indicateur synthétique :

• il explicite une fonction de préférence collective qui est supposée commune à tous les États et stable dans le temps(4) ;

• il repose sur une méthode de pondération brutale : 1 pour toutes les variables retenues, 0 pour les autres.

Il ne s'agit donc pas d'une mesure « objective » mais de la traduction de jugements de valeur ou de choix politiques quant aux objectifs prioritaires des politiques de l'emploi.

Quelques enseignements

Trois résultats intermédiaires se dégagent quant au choix des indicateurs :

• il n'existe ni *une* « bonne » mesure du chômage, ni *un* « bon » indicateur synthétique des performances du marché du travail ; seule la mobilisation d'une batterie d'indicateurs permet d'identifier les différents types de dysfonctionnements des marchés du travail ;

• le taux de chômage, au sens du BIT, n'est pas pour autant une variable périmée : d'abord, par sa puissance symbolique, il exerce une influence forte sur les stratégies et les évaluations des acteurs ; ensuite, il mesure la forme la plus ouverte et totale de sous-utilisation des forces de travail, assez bien corrélée avec la plupart des autres indicateurs complémentaires ; enfin, en pratique, il constitue le seul indicateur pour lequel des séries longues homogènes sont disponibles ;

• le taux de chômage ne constitue pas un indicateur synthétique mais un point d'entrée significatif pour le repérage des dysfonctionnements des marchés du travail ; le progrès de l'analyse repose sur sa mise en relation avec d'autres indicateurs.

(4) La Commission européenne a choisi des indicateurs qui reflètent le contenu des « lignes directrices pour l'emploi ».

Niveau ou variation du chômage ?

Si l'on observe l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels il existe des séries comparables sur la période 1983-1998, l'absence de corrélation entre le niveau moyen et la variation des taux de chômage est à peu près parfaite ($R^2 = 0,04$). Il n'est donc pas indifférent de raisonner sur l'une ou l'autre grandeur.

Les raisons du choix

Il n'y a pas de raison *a priori* de privilégier le niveau ou la variation ; chacun fournit une information différente et ils doivent être analysés simultanément. Cependant, un choix est nécessaire pour définir l'échantillon des pays qui font l'objet d'une analyse plus approfondie. Si l'on avait retenu les niveaux pour la décennie quatre-vingt-dix, par exemple un taux de chômage constamment inférieur à 6 %, quatre pays auraient satisfait à ce critère : l'Autriche, le Luxembourg, la Norvège et la Suisse(5).

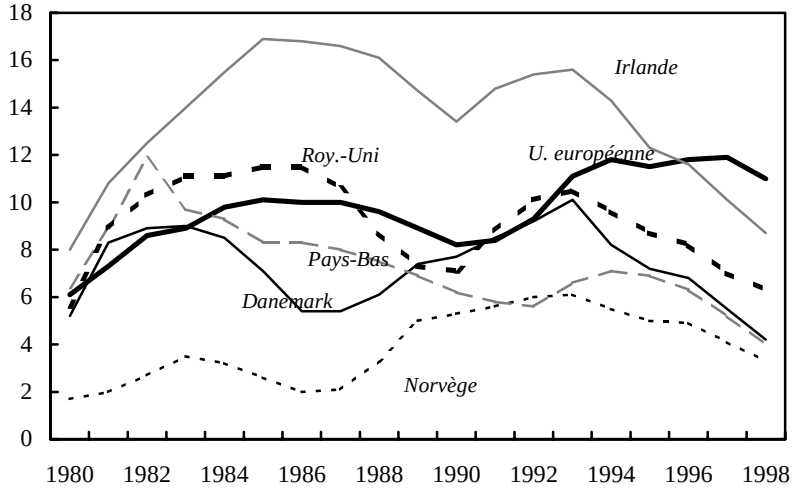
Le choix est lié à la nature de la question qui est privilégiée. Un bas niveau permanent du chômage reflète des caractéristiques structurelles que tout pays peut se donner pour objectif de réaliser mais seulement dans une perspective de moyen-long terme si son taux de chômage initial est très élevé, comme c'est le cas de la France. Une réduction significative des taux de chômage de certains pays dans le contexte d'une nette augmentation du taux de chômage moyen en Europe concentre l'attention sur les variables explicatives et donc sur les marges de liberté dont disposent les politiques économiques et sociales nationales pour échapper à un contexte globalement défavorable. C'est bien, nous semble-t-il la perspective qui correspond aux enjeux les plus immédiats et les plus concrets.

Le graphique 1 montre que les pays du Top 5 se situent, du point de vue des niveaux, dans des situations contrastées en longue période. L'Irlande a des taux élevés, la Norvège des taux faibles(6) ; les trois autres pays ont vu leur taux fluctuer autour de celui de l'Union européenne. Leur caractéristique commune est une forte baisse au cours des dernières années qui les place, en 1998, nettement en dessous du niveau de l'Union européenne. C'est ce phénomène qui est l'objet principal de l'analyse.

(5) Sauf pour la Norvège, un taux de 6,1 % en 1993.

(6) La Norvège ne fait pas partie de l'Union européenne mais, du fait de son faible poids, les valeurs relatives ne seraient pas modifiées si la comparaison était réalisée avec un ensemble « Union européenne et Norvège ».

1. Évolution des taux de chômage (1989-1998)



Note : Au sens du BIT en % de la population active.
Source : Eurostat.

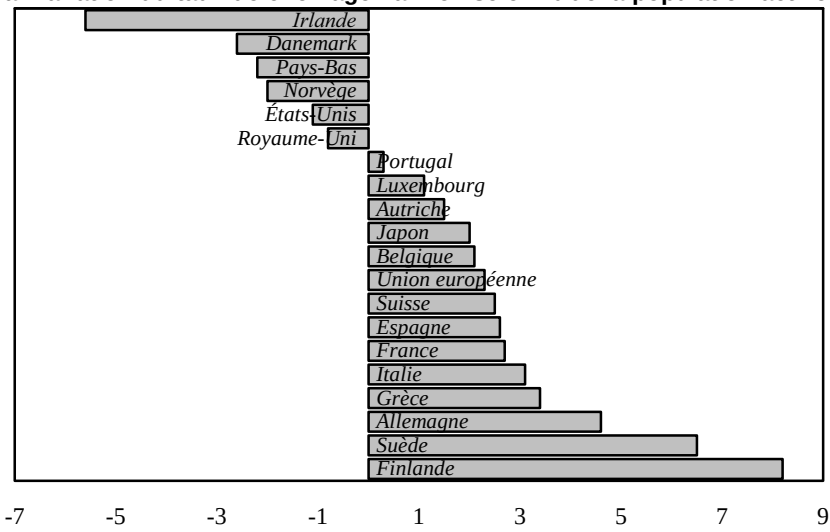
2. Variation du chômage

	Chômage(*)		Variation	Taux de chômage(**)		Variation
	1990	1998	1990-1998	1990	1998	1990-1998
Allemagne	1 453,4	3 958,8	2 505,4	4,8	9,4	4,6
Autriche	114,0	162,4	48,4	3,2	4,7	1,5
Belgique	260,6	379,1	118,5	6,7	8,8	2,1
Danemark	*221,0*	*138,1*	*– 82,9*	*7,7*	*5,1*	*– 2,6*
Espagne	2 435,5	3 186,5	751,0	16,2	18,8	2,6
États-Unis	7 061,0	6 666,0	– 395,0	5,6	4,5	– 1,1
Finlande	84,2	279,6	195,4	3,2	11,4	8,2
France	2 152,7	3 008,5	855,8	9,0	11,7	2,7
Grèce	254,7	420,5	165,8	6,4	9,8	3,4
Irlande	*175,7*	*145,0*	*– 30,7*	*13,4*	*7,8*	*– 5,6*
Italie	2 123,9	2 700,0	576,1	9,1	12,2	3,1
Japon	1 340,0	2 362,0	1 022,0	2,1	4,1	2,0
Luxembourg	2,7	3,9	1,2	1,7	2,8	1,1
Norvège	*112,0*	*76,0*	*– 36,0*	*5,3*	*3,3*	*– 2,0*
Pays-Bas	*413,2*	*362,5*	*– 50,7*	*6,2*	*4,0*	*– 2,2*
Portugal	213,2	309,2	96,0	4,6	4,9	0,3
Royaume-Uni	*2 022,4*	*1 998,3*	*– 24,1*	*7,1*	*6,3*	*– 0,8*
Suède	79,9	362,3	282,4	1,7	8,2	6,5
Suisse	18,0	163,0	145,0	1,4	3,9	2,5
U. européenne	12 007,1	17 414,6	5 407,5	7,7	10,0	2,3

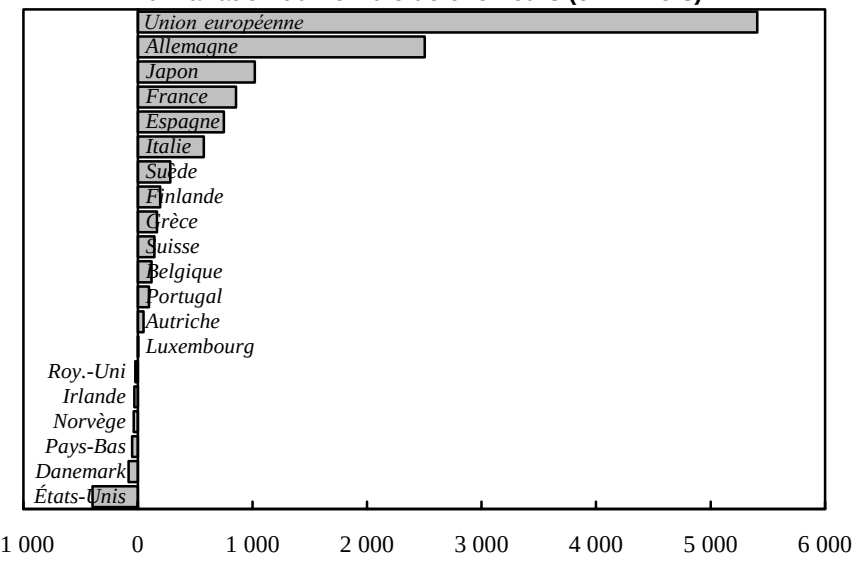
Notes : (*) Nombre de chômeurs, en milliers, au sens du BIT ; (**) En % de la population active.
Sources : Eurostat et OCDE.

2. Variation du chômage entre 1990 et 1998

a. Variation du taux de chômage harmonisé en % de la population active



b. Variation du nombre de chômeurs (en milliers)



Sources : Eurostat et OCDE.

Variations des volumes et des taux

Quelle que soit la signification d'une réduction forte des taux de chômage, il est utile de tenir compte de l'ordre de grandeur du phénomène, notamment pour mesurer son impact sur la situation européenne et apprécier les perspectives de diffusion des « bonnes pratiques ».

Le tableau 2 et le graphique 2 confrontent les variations du chômage en volume et en taux au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Ils conduisent à relativiser l'ampleur des performances réalisées par les cinq pays. Entre 1990 et 1998, le nombre des chômeurs dans l'Union européenne a augmenté de 5,4 millions(7). Il a diminué d'un total de 224 000 pour les pays du Top 5.

Les évolutions positives n'ont donc eu qu'un impact quantitatif secondaire sur le mouvement global. Le point important est de comprendre pourquoi certains pays ont échappé à la tendance générale.

La décennie quatre-vingt-dix

Les diminutions de taux de chômage qui alimentent le débat actuel sont le pus souvent mesurées à partir du pic associé à la dernière récession. Or, la signification qu'il est possible de leur donner ne peut être recherchée qu'en référence à des évolutions de plus longue durée ce qui pose le problème de la période de référence pertinente.

L'indétermination des évolutions de longue période

« Recent events have so often been inconsistent with old explanations »

Cette observation de Richard Layard, Stephen Nickell et Richard Jackman dans la préface de leur ouvrage de référence (1991, p. XIV) doit sans cesse rester présente à l'esprit. Depuis 1973 des analyses ont conduit à des diagnostics ou à des pronostics ultérieurement démentis. Trois exemples, parmi beaucoup d'autres, en fournissent des illustrations.

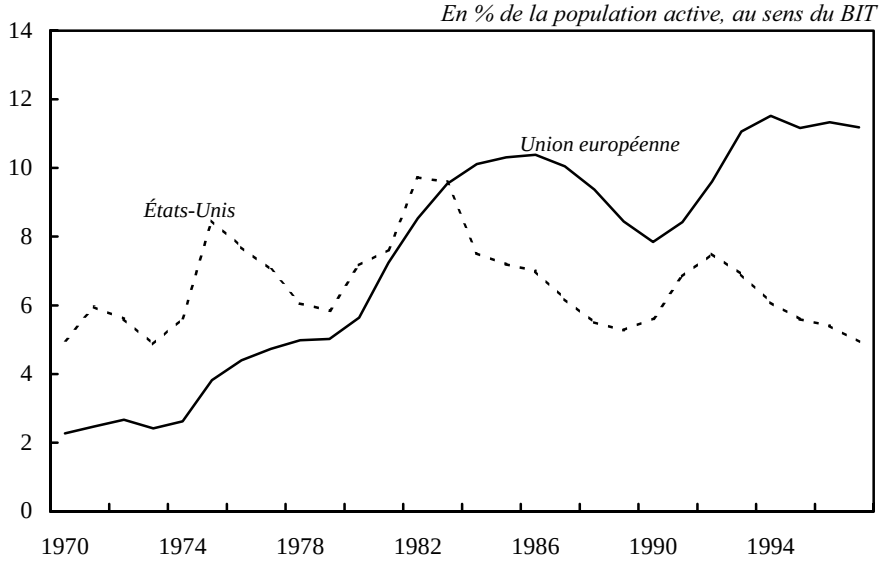
Jusqu'au milieu de la décennie quatre-vingt, il est courant d'affirmer l'existence d'un mouvement de croissance tendancielle du chômage aux États-Unis (voir graphique 3). Trois récessions successives ont conduit le taux de chômage de 6 % en 1971 à 7,5 en 1976 et 9,7 % en 1982. Symétriquement les pics d'expansion connaissent des minima croissants de taux de chômage : 4,8 % en 1973, 5,8 % en 1979, tandis qu'en 1985 et 1986 le taux ne redescend qu'à 7 %. Rien alors ne permet de prévoir la cassure tendancielle qui a ramené aujourd'hui le taux de chômage en dessous de 5 %.

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, il est usuel dans les études de l'OCDE ou de la Commission européenne d'opposer la dynamique des pays de la CEE, avec un taux de chômage qui augmente par paliers au fil des cycles, à celle des pays de l'AELE dont le taux de chômage moyen oscille entre 2 et 3 %, au voisinage des taux japonais. Il est clair que cette opposition, dans les découpages géographiques de l'époque, n'est pas prédictive des évolutions de la décennie quatre-vingt-dix.

(7) Dont 2,5 pour la seule Allemagne, pour partie du fait de la réunification.

3. Taux de chômage en Europe et aux États-Unis

En % de la population active, au sens du BIT



Sources : Eurostat et OCDE.

En 1992, lorsque le CEPII (1992) analyse les perspectives de l'économie mondiale pour 1990-2000, l'un des facteurs de freinage de la croissance européenne qu'il identifie est le fait que « l'on bute beaucoup plus vite en Allemagne que dans les autres pays européens sur une pénurie de main d'œuvre ». (*op. cit.*, p. 495).

Il faut souligner que ces jugements étaient pleinement justifiés par l'état des connaissances au moment où ils ont été portés. Ils vous incitent donc à une grande prudence lorsqu'il s'agit de tirer les enseignements des évolutions récentes.

La nécessaire référence au cycle économique

Les fortes réductions du taux de chômage dans les cinq pays retenus correspondent à une phase ascendante du cycle. L'inégale amplitude des fluctuations cycliques selon les pays interdit de se limiter à cette seule phase pour la comparaison internationale. Il serait donc nécessaire de comparer des cycles complets. La difficulté est alors double :

- elle résulte d'abord de la désynchronisation des cycles nationaux, particulièrement sensible dans l'échantillon retenu ;
- elle provient surtout du fait qu'en 1998 le cycle est inachevé ce qui interdit des conclusions définitives quant à son impact sur la tendance de long terme.

La solution adoptée ici, inévitablement insatisfaisante, est la suivante :

• pour les comparaisons portant sur l'ensemble des pays de l'OCDE (deuxième partie), la période 1990-1998 est retenue dans la mesure où la majorité des pays passent en 1990 par un minimum de chômage ; cette période sera comparée au cycle, mieux défini, de la décennie quatre-vingt ;

• pour les monographies nationales (troisième partie), les inflexions propres à chaque pays seront prises en compte.

Les pays d'Europe occidentale

Le cadrage statistique recouvre l'ensemble des pays de l'OCDE[8] ; en revanche, l'analyse des *success stories* est limitée aux pays d'Europe occidentale. Ce choix revient à éliminer le cas des États-Unis. Il ne traduit pas une absence d'intérêt à l'égard d'un cas exemplaire, par ailleurs abondamment étudié[9]. Il résulte du souci de centrer l'analyse sur des pays qui sont dans des situations relativement homogènes quant aux contraintes qui définissent leurs conditions de croissance et les marges de liberté de leur politique économique.

L'ensemble des choix retenus dans ce rapport est donc commandé par son objectif prioritaire : rechercher si des enseignements peuvent être tirés pour les choix actuels de politique économique et sociale dans notre pays.

Au-delà des fluctuations cycliques, la décennie quatre-vingt-dix a été marquée par une augmentation globale du chômage en Europe occidentale. Quelques pays ont échappé à ce mouvement. Peut-on identifier des variables explicatives de ces trajectoires exceptionnelles ? Sont-elles le simple reflet de spécificités nationales ou fournissent-elles des enseignements transposables ?

Le taux de chômage n'est pas considéré comme un indicateur synthétique des performances du marché du travail mais comme un indicateur grossier des pénuries d'emploi à partir duquel peuvent être identifiées, par étapes, les sources et les modalités de sous-utilisation des forces de travail.

(8) À l'exception des nouveaux membres qui, d'une part, ont des caractéristiques économiques et sociales assez profondément différentes, d'autre part, n'offrent pas de séries statistiques homogènes.

(9) Traiter du cas des États-Unis impliquerait l'examen du débat complexe et contradictoire portant sur les sources des performances américaines dans la décennie quatre-vingt-dix. Cette question fera l'objet d'un autre rapport du CAE consacré à « la nouvelle économie ».

Les facteurs explicatifs des variations de taux de chômage

L'analyse procédera en trois étapes :

• un repérage du poids respectif des variables auxquelles le taux de chômage est relié par diverses relations comptables ;

• une analyse du rôle des institutions du marché du travail auxquelles l'analyse économique dominante attribue un rôle central dans la détermination du taux de chômage ;

• une contribution à l'identification des variables macroéconomiques susceptibles d'expliquer l'évolution des taux de chômage.

Les décompositions comptables

Décomposition globale

En partant de la définition du chômage, on peut établir une première décomposition comptable simple :

$$EMP = 1 - TCH = \frac{N}{PA} = \frac{PIB}{PRT} . \frac{1}{TA.PAA}$$

Avec :

EMP : « ratio d'emploi » (complément à 1 du taux de chômage) ;

TCH : taux de chômage ;

N : emploi ;

PA : population active ;

PIB : produit intérieur brut ;

PRT : productivité apparente du travail par tête ;

TA : taux d'activité ;

PAA : population d'âge actif.

Les indices de variation de ces grandeurs ont été calculés par pays pour la période 1990-1998, puis normés en donnant l'indice 100 à chaque grandeur pour la variation observée pour l'ensemble de l'Union européenne. Le tableau 3 indique donc les écarts de variation de chaque pays par rapport à l'Union européenne (lecture verticale). La lecture horizontale permet d'imputer la part de chacune des variables dans la performance relative obtenue en termes de « ratio d'emploi », indicateur du taux de chômage[10]. L'avantage de cette écriture est de permettre une décomposition simple en termes d'indices :

$$EMP = PIB . \frac{1}{PRT} \frac{1}{PAA} \frac{1}{TA}$$

(10) Nous utilisons ce vocabulaire pour éviter toute confusion avec le taux d'emploi qui est le rapport de l'emploi à la population d'âge actif et non à la population active.

Par exemple, pour la ligne Irlande :

$$1{,}076 = 1{,}422 \times 0{,}830 \times 0{,}950 \times 0{,}960$$

Ce qui peut se lire ainsi : une meilleure performance relative en matière de chômage résulte d'une croissance plus forte du PIB qui n'a été que partiellement « contrariée » par une croissance plus rapide de la productivité, de la population d'âge actif et du taux d'activité.

Rappelons qu'une telle décomposition n'a aucune valeur d'explication causale d'abord parce qu'elle n'inclut aucune hypothèse de causalité, ensuite parce que des relations d'interdépendance non explicitées existent vraisemblablement entre les différentes variables. Elle offre l'avantage de repérer « par où passe » l'influence des variables explicatives que nous essayerons d'identifier par la suite. Elle impose que le schéma explicatif retenu soit cohérent avec les évolutions observées sur ces variables descriptives intermédiaires.

3. Indices de variations relatifs (1990-1998)

	EMP	PIB	1/PRT	1/PAA	1/TA
Allemagne	97,5	108,4	106,1	84,1	100,8
Australie	102,1	108,4	96,6	97,9	99,7
Autriche	101,8	100,3	98,8	101,6	101,1
Belgique	99,4	96,9	99,2	106,7	97,0
Canada	102,9	99,8	104,4	96,6	102,3
Danemark	*106,5*	*104,4*	*95,8*	*104,4*	*102,0*
Espagne	98,6	99,8	98,1	103,8	97,1
États-Unis	104,2	102,6	103,8	99,5	98,3
Finlande	93,8	94,8	91,3	105,0	103,2
France	99,9	96,4	100,3	104,4	98,9
Grèce	99,4	99,4	103,0	101,6	95,5
Irlande	*107,6*	*142,2*	*83,0*	*95,0*	*96,0*
Islande	101,6	102,1	99,8	100,5	99,2
Italie	100,1	94,3	97,8	106,4	102,0
Japon	101,9	95,8	105,3	106,5	94,8
Nouvelle-Zélande	104,5	104,8	105,9	96,0	98,1
Norvège	*105,5*	*115,5*	*91,9*	*103,5*	*96,0*
Pays-Bas	*104,3*	*104,6*	*105,3*	*103,6*	*91,4*
Portugal	101,6	101,2	92,9	102,7	105,2
Royaume-Uni	*102,3*	*97,7*	*98,5*	*105,3*	*101,0*
Suède	98,1	92,3	91,6	104,6	110,9
Suisse	99,6	86,8	110,5	102,1	101,7
Top 4	105,3	109,9	98,3	102,6	95,1

Notes : Indice 100 pour l'Union européenne ; Définitions des symboles en page 108.

Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 19.

Examinons le rôle joué par les trois principales composantes de la variation du chômage : les ressources de main d'œuvre (population d'âge actif et taux d'activité), la productivité et le PIB.

Les ressources de main d'œuvre

Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des pays figurant au tableau 3 aucune corrélation simple n'existe, en évolution comparée, entre la population d'âge actif, le taux d'activité et le taux de chômage (ou le ratio d'emploi). Le différentiel dans l'évolution des ressources de main d'œuvre n'a donc pas de lien direct avec celui observé pour les taux de chômage, ce qui est cohérent avec les résultats établis pour des périodes antérieures.

Si l'on s'intéresse aux seuls pays du Top 5, les résultats sont contrastés. Le Royaume-Uni et le Danemark ont « bénéficié » d'une évolution relativement faible des taux d'activité et de la population d'âge actif qui « expliquent » leur bonne performance relative en matière de chômage alors qu'en matière d'emploi (production/productivité) leur évolution relative est respectivement égale à celle de l'Union européenne pour le Danemark et inférieure pour le Royaume-Uni. À l'opposé, l'Irlande enregistre une forte croissance relative des deux composantes de ressources de main d'œuvre. Seule la croissance exceptionnelle du PIB lui assure la meilleure performance relative en matière de chômage, en dépit d'une croissance relativement forte de la productivité. Enfin, la Norvège et les Pays-Bas connaissent des évolutions opposées des deux composantes des ressources de main d'œuvre : croissance relativement plus faible de la population d'âge actif compensée par une augmentation des taux d'activité. Pour ces deux pays, c'est la croissance du PIB qui assure le recul du chômage, contrariée par l'évolution de la productivité en Norvège, amplifiée par celle-ci aux Pays-Bas[11].

Au total, il n'existe pas de caractère commun des évolutions de ressources de main d'œuvre dans les pays du Top 5 qui puisse en faire un facteur explicatif de leurs résultats en matière de chômage.

La productivité

Les variations de la productivité apparente du travail par tête sont l'effet conjoint des variations de la productivité horaire et de la durée du travail ; cette dernière dépend à son tour de l'évolution de la durée du travail à temps plein et de la part du temps partiel. Tous ces facteurs ont été évoqués dans les débats sur une croissance « riche en emploi » ; ils doivent être examinés séparément.

(11) Nous nous heurtons ici au caractère conventionnel de la décomposition comptable utilisée. La forte croissance du taux d'activité aux Pays-Bas résulte du développement du temps partiel qui a un effet mécanique négatif sur la productivité par tête. Voir, ci-après, l'analyse de la productivité horaire (qui reste cependant médiocre aux Pays-Bas).

Décomposition de la productivité par tête

Le tableau 4, construit selon la même méthode que le tableau 3, fournit la décomposition des variations de la productivité par tête selon 3 composantes :

PRH : productivité horaire du travail ;

DAT : variation de la durée annuelle du travail à plein temps ;

TTP : effet de la variation de la part du temps partiel[12].

On utilise donc la décomposition suivante :

$$EMP = \frac{PIB}{PRH \,.DAT \,.TTP \,.PAA.TA}$$

Les sources statistiques disponibles contraignent à se limiter à la période 1990-1997.

4. Indices de variation relatifs (1990-1997)

	EMP	PIB	PRH	DAT	TTP	PAA	TA
Allemagne	98,0	108,5	94,7	98,5	100,4	118,9	99,5
Autriche	102,1	100,3	99,0	101,1	100,8	98,2	99,1
Belgique	99,3	96,9	102,4	99,0	99,6	94,0	102,8
Danemark	*105,8*	*104,1*	*104,1*	*98,8*	*102,3*	*95,7*	*97,7*
Espagne	97,5	99,0	101,7	100,8	100,5	96,3	102,5
Finlande	91,9	93,5	106,3	102,7	100,7	95,3	97,1
France	99,7	96,2	98,4	102,3	99,0	95,7	101,1
Grèce	100,0	99,2	94,7	100,9	101,4	98,2	104,2
Irlande	*107,0*	*134,5*	*120,3*	*97,9*	*99,5*	*103,6*	103,6
Italie	100,2	94,6	101,0	100,5	100,5	94,3	98,1
Luxembourg	116,5	121,9	105,9	96,6	101,3	100,0	100,9
Norvège	*105,0*	*114,0*	*109,0*	*97,9*	*101,6*	*96,4*	*103,9*
Pays-Bas	*104,2*	*103,7*	*98,1*	*98,9*	*97,9*	*96,4*	*108,6*
Portugal	101,5	100,1	111,1	97,0	99,6	97,2	94,5
Suède	97,1	92,4	101,9	105,8	101,2	95,6	91,3
Suisse	99,3	87,8	90,2	99,5	101,5	97,7	99,5
Royaume-Uni	*102,6*	*98,6*	*102,5*	*99,8*	*99,9*	*95,0*	*99,0*
Canada	102,6	99,2	91,8	104,3	100,9	102,5	97,7
États-Unis	104,5	102,6	93,9	102,4	100,9	99,6	101,6
Japon	102,4	98,7	102,0	94,9	100,1	94,3	105,5
Top 4	105,0	108,3	103,2	98,7	99,7	97,1	104,6

Notes : Indice 100 pour l'Union européenne à quinze ; Définitions des symboles en pages 108 et 111.

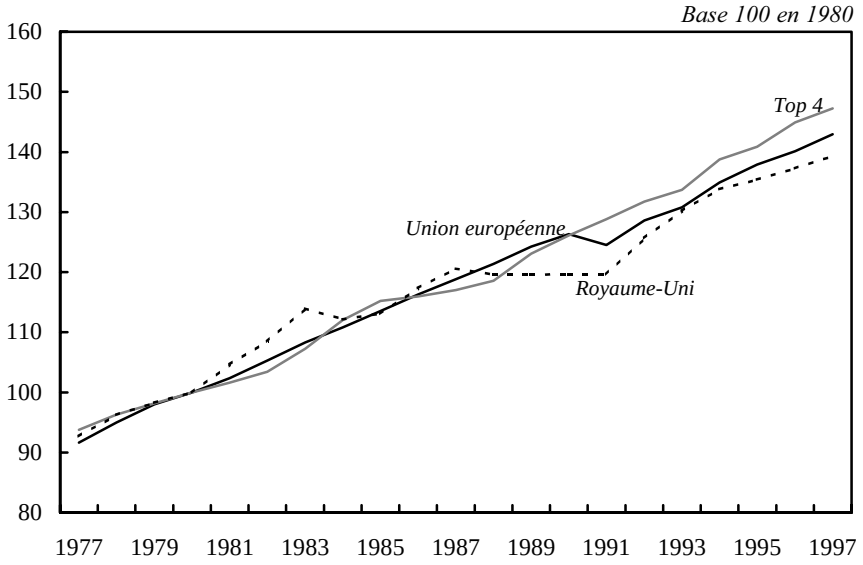
Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 147.

(12) Voir ci-après la convention adoptée pour mesurer l'impact du temps partiel.

La productivité horaire

Le graphique 4 retrace l'évolution de la productivité horaire dans les pays qui nous intéressent. Pour la décennie quatre-vingt-dix, il n'apparaît pas de différence forte dans les taux de croissance respectifs[13]. Le Royaume-Uni se distingue par le palier observable entre 1987 et 1991[14] mais retrouve ensuite une pente voisine de celle du Top 4. Globalement, les cinq pays, ont une croissance de la productivité légèrement supérieure à celle de l'Union européenne[15] mais l'écart résulte, pour partie, de l'effet de l'unification allemande.

4. Productivité horaire du travail



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 94.

La durée du travail

La comparaison internationale des durées du travail pose des problèmes méthodologiques sérieux. Dans un premier temps, nous utiliserons les classements établis par Olivier Passet et David Jestaz qui comparent trois méthodes pour l'année 1996 (tableau 5) :

• la durée habituelle du travail recueillie par les enquêtes auprès des ménages (emploi total corrigé des congés) ;

(13) La cassure en 1992 pour l'Union européenne est provoquée par l'unification allemande.

(14) Voir dans la troisième partie le point sur la spécificité de la décennie quatre-vingt pour le Royaume-Uni.

(15) Les Pays-Bas font exception.

• la durée annuelle du travail (emploi total) calculée par l'OCDE ;

• un « classement structurel » établi par les auteurs sur la base d'un indicateur composite de différentes variables susceptibles d'influencer la durée du travail (Passet et Jestaz, 1998, pp. 41-52).

5. Classement des pays selon la durée du travail (1996)

Durée du travail	Classement structurel	OCDE	Durée habituelle
Longue	Grèce Japon *Irlande*	Portugal États-Unis Japon	Japon Grèce Portugal *Irlande*
Plutôt longue	Portugal Espagne Canada États-Unis Italie	Australie Nouvelle-Zélande Espagne Finlande	États-Unis Canada Espagne
Intermédiaire	Nouvelle-Zélande *Royaume-Uni* Suisse Australie France	Italie Canada *Royaume-Uni*	Italie *Royaume-Uni* Finlande Autriche France Nouvelle-Zélande
Plutôt courte	Finlande Belgique Autriche Allemagne	France Suisse	Belgique Suisse Australie Allemagne
Courte	Suède *Pays-Bas* *Danemark* *Norvège*	Allemagne Suède *Pays-Bas* *Norvège*	Suède *Norvège* *Danemark* *Pays-Bas*

Source : Passet et Jestaz, 1998.

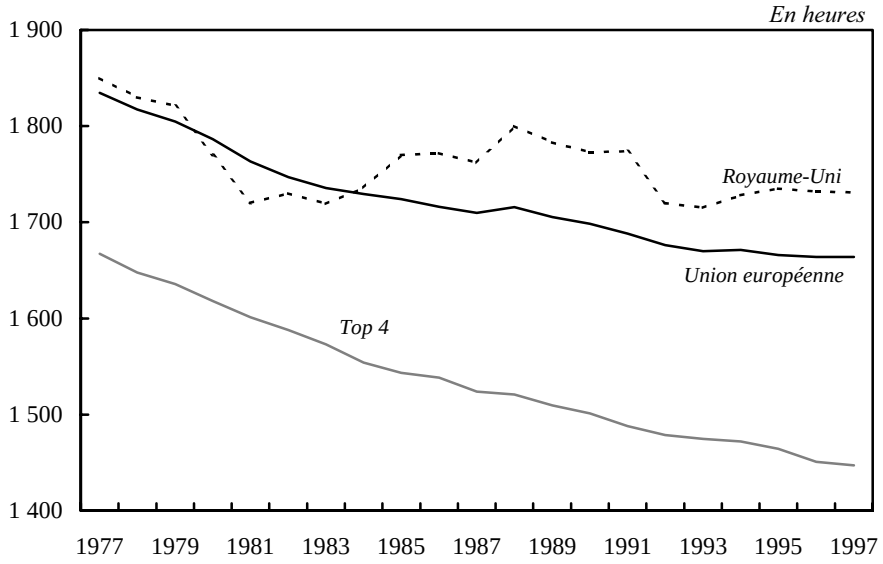
Pour les pays qui nous intéressent, les classements sont concordants et donnent donc une bonne fiabilité aux résultats obtenus en utilisant l'une des trois méthodes de mesure.

Si l'on raisonne en niveau, les cinq pays se situent bien dans le cadre de la corrélation positive observée entre taux de chômage et durée du travail[16] mais, lorsque sont observées les variations, le diagnostic devient moins clair (tableau 4 et graphique 5). Seuls l'Irlande (– 4,6 %) et les Pays-Bas (–

(16) Quatre pays (États-Unis, Grèce, Japon et Portugal) s'écartent nettement de l'ajustement avec des durées longues et des taux de chômage faibles.

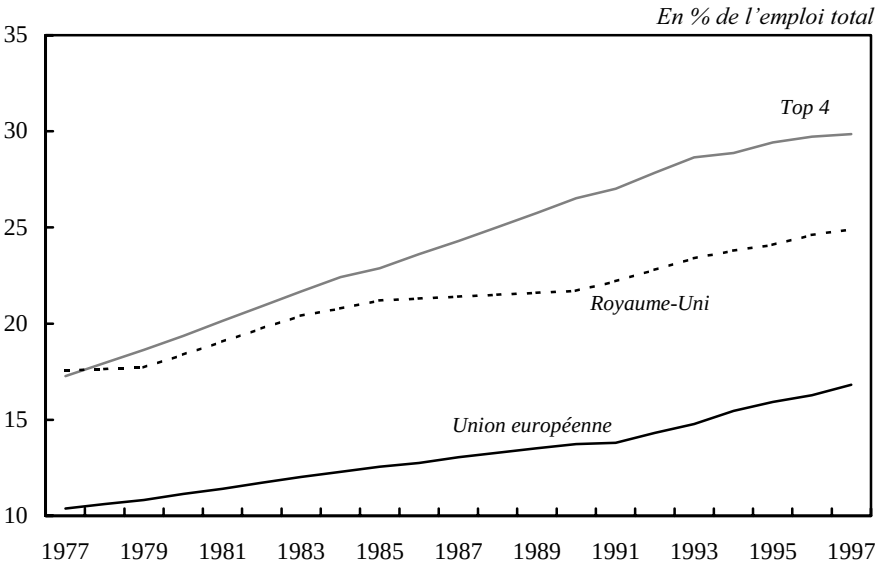
5,1 %) ont, entre 1990 et 1997, une réduction de la durée annuelle du travail sensiblement supérieure à celle de l'Union européenne (– 2,1 %) ; les trois autres pays ne s'en écartent que faiblement.

5. Durée annuelle du travail



Note : Durée moyenne calculée sur l'ensemble des emplois.
Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 95.

6. Temps partiel



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 96.

Plein temps et temps partiel

La variation de la durée annuelle moyenne du travail a deux composantes : la variation de la durée du travail à plein temps et la variation du poids des travailleurs à temps partiel.

Le graphique 6 montre que les cinq pays présentent un taux de recours au temps partiel nettement supérieur à la moyenne de l'Union européenne. Mais, ici encore, le raisonnement en niveau ne dit rien sur le rôle de cette variable dans la variation différentielle du taux de chômage.

Le tableau 4 permet de distinguer la part des deux composantes(17). Le Royaume-Uni ne s'écarte pas de la moyenne européenne. Pour les pays du Top 4, la durée du travail à plein temps a plus diminué dans chacun des pays que dans l'Union européenne (indice relatif : 98,7). En revanche, l'écart global est minime (99,7) pour la contribution du temps partiel et résulte d'évolutions divergentes selon les pays. Seuls les Pays-Bas ont nettement profité de l'accroissement du temps partiel ; le Danemark et la Norvège sont en position opposée.

La seule caractéristique commune qui distingue les pays du Top 4 de l'évolution de l'Union européenne est donc une réduction légèrement plus rapide de la durée annuelle du travail à plein temps. En ce qui concerne les deux autres variables intervenant dans la décomposition de la productivité par tête (productivité horaire, temps partiel), il n'existe pas de caractéristiques communes(18).

La croissance

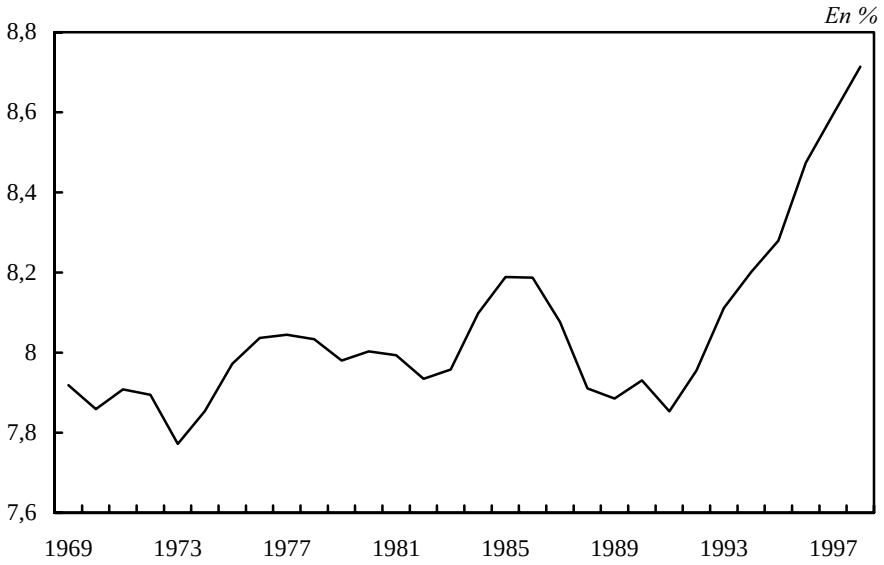
Le cycle des années quatre-vingt-dix se distingue de celui des années quatre-vingt par le rétablissement d'un lien significatif entre l'évolution des taux de chômage et celle de la croissance du PIB (le coefficient de corrélation pour l'ensemble des pays est de 0,47 entre ratio d'emploi et PIB alors qu'il était inférieur à 0,1 dans la décennie précédente).

En ce domaine le contraste est marqué entre les pays du Top 4 et le Royaume-Uni (graphiques 7 et 8).

(17) En l'absence d'informations statistiques comparables sur la durée du travail à temps partiel, nous avons dû accepter l'hypothèse usuelle selon laquelle la durée moyenne du temps partiel est un mi-temps.

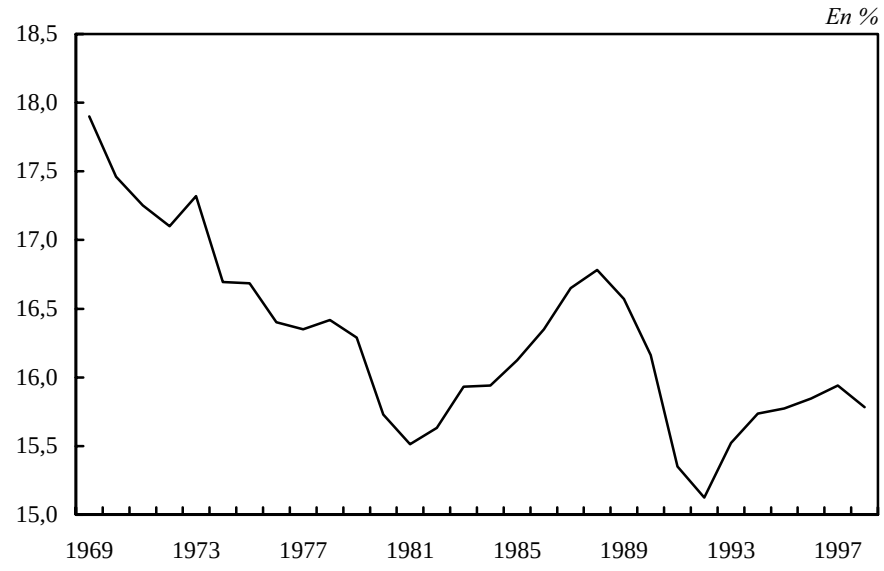
(18) Ici encore la comparaison en niveau et la comparaison en variation donnent des hiérarchies différentes.

7. Part du Top 4 dans le PIB de l'Union européenne



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 30.

8. Part du Royaume-Uni dans le PIB de l'Union européenne



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 30.

Quelques enseignements

Avec les limites que nous avons soulignées, la décomposition comptable des différents facteurs de variation relative du taux de chômage fournit quelques résultats robustes.

Il existe un contraste marqué entre le Royaume-Uni et les pays du Top 4. Pour le premier, la performance en matière de chômage dans la décennie quatre-vingt-dix résulte du tassement des ressources de main d'œuvre alors que ses performances en termes de croissance et d'emploi sont inférieures à la moyenne de l'Union européenne. Pour les pays du Top 4, c'est le rythme de croissance qui est décisif ; il assure un recul du chômage accompagné d'une forte hausse des taux d'activité et de la productivité horaire du travail. Empiriquement, deux « modèles » de réduction du chômage semblent émerger.

Dans quatre des cinq pays, la croissance de la productivité horaire est supérieure à la moyenne de l'Union européenne ; on ne peut donc chercher une explication au recul du chômage liée à la croissance d'un secteur tertiaire à faible productivité.

Les évolutions de la durée du travail distinguent peu les pays du Top 5 de la moyenne européenne. L'effet du développement du travail à temps partiel est pratiquement identique[19]. Cependant, les pays du Top 4 enregistrent une réduction légèrement plus rapide de la durée annuelle du travail à plein temps.

Le poids prépondérant accordé à la croissance dans la décomposition comptable des facteurs de variation du taux de chômage pour le Top 4 constitue une « boîte noire ». Il présente l'intérêt d'écarter une explication en termes de croissance « plus riche en emplois »[20]. Il laisse entière la question des facteurs explicatifs d'une croissance plus rapide. Peut-on trouver dans une meilleure efficacité des marchés du travail l'une des sources des écarts observés dans les rythmes de croissance ? Si tel était le cas, quels enseignements en tirer pour interpréter les résultats du Royaume-Uni ?

Les institutions du marché du travail

Depuis le début de la décennie quatre-vingt, un courant d'analyse dominant attribue les différences de performances en matière d'emploi et de chômage aux modes nationaux spécifiques de régulation du marché du travail. La flexibilité des ajustements de salaire, d'emploi et de durée du travail a été au centre de l'opposition entre *« the great American job machine »* d'une part et l'« eurosclérose » de l'autre.

(19) Les Pays-Bas font exception.

(20) Une croissance « plus riche en emplois » est synonyme, rappelons-le, d'un taux de croissance plus faible de la productivité apparente du travail par tête.

En pratique deux questions sont inextricablement mêlées :

• une régulation plus efficace du marché du travail permet-elle, pour un taux de croissance donné, de meilleures performances en matière d'emploi et donc de chômage ;

• une régulation plus efficace du marché du travail permet-elle une meilleure adaptation aux chocs économiques et donc une croissance tendancielle plus rapide, par exemple en abaissant le taux de chômage d'équilibre ou le taux de chômage non accélérateur d'inflation ?

Les analyses se sont appuyées sur trois types de travaux souvent disjoints :

• la confrontation d'indicateurs de flexibilité/rigidité des marchés du travail et d'indicateurs de performances en matière d'emploi et de chômage ;

• la construction de fonctions de salaire et de fonctions d'emploi permettant de mesurer la rapidité et l'ampleur des ajustements aux changements de l'activité économique ;

• la discussion de l'impact des politiques publiques de l'emploi en fonction de leur contenu.

Dans ces trois domaines, nous examinerons les résultats des travaux comparatifs portant sur les économies de l'OCDE et rechercherons une éventuelle spécificité des pays du Top 5.

Les indicateurs de flexibilité/rigidité des marchés du travail

La littérature est d'une extrême abondance en ce domaine mais utilise le plus souvent des données statistiques qui s'arrêtent au début de l'actuelle décennie[21]. Fort heureusement, trois publications récentes (Passet et Jestaz, 1998 ; Cadiou, Guichard et Maurel, 1999 ; OCDE, 1999a) présentent tout à la fois une synthèse des travaux antérieurs et de nouveaux résultats couvrant une large partie des années quatre-vingt-dix.

Résultats d'ensemble

Le tableau 6 indique la nature des indicateurs retenus par les trois études citées pour définir les caractéristiques institutionnelles du marché du travail. L'étude de l'OCDE fournit les informations les plus récentes (période 1990-1997).

L'OCDE examine d'abord les « associations bivariées » qui apparaissent entre une batterie d'indicateurs de la législation protectrice de l'emploi[22] et des indicateurs d'emploi et de chômage entre la fin de la décennie quatre-vingt et la fin de la décennie quatre-vingt-dix. Elle procède ensuite à une « analyse multivariée » où sont introduites des variables de contexte (structure de la négociation salariale, garanties de revenu pour les chômeurs, coin fiscal, dépenses de politique active de l'emploi, *output gap*). Quelques résultats majeurs s'en dégagent.

(21) Voir, par exemple, trois ouvrages de référence : Layard, Nickell et Jackman, 1991 ; Buechteman, 1993 et Schmid, 1994.

6. Comparaison des caractéristiques institutionnelles analysées

Passet et Jestaz (1998)	Cadiou et *alii* (1999)	OCDE (1999a)
Contraintes à l'ajustement des salaires relatifs et moyens : • systèmes de négociation collective (centralisation, coordination) • dispersion des revenus et minima salariaux	Différents acteurs et leur poids : • rôle et importance des syndicats • degré de centralisation des négociations collectives • coopération entre les partenaires sociaux • réglementations sur les salaires	Degrés de centralisation et coordination des négociations salariales
Revenu de remplacement (chômeurs)	Allocation de chômage et revenus d'inactivité annexes : • indemnisation du chômage • allocation logement, allocations familiales, fiscalité	Garanties de revenu des chômeurs
Entraves à l'ajustement de l'emploi : • facilité d'embauche et de licenciement • possibilité de recourir à des contrats précaires Contraintes à l'ajustement de la durée du travail : • limites légales et conventionnelles à la durée du travail • dispersion des durées du travail	Réglementation de l'emploi : • contraintes sur les embauches et les licenciements • contraintes sur les contrats temporaires • contraintes sur la flexibilité des horaires	Législation sur la protection de l'emploi : • procédures, délais, indemnités pour licenciements individuels et collectifs • réglementation des CDD et de l'intérim
	Politiques d'emploi actives : • niveau des dépenses actives • structure des dépenses actives	Dépenses de politique active de l'emploi

Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 31.

(22) Sous ce terme l'OCDE englobe « tous les types de mesures de protection de l'emploi qu'elles découlent de la législation, de la jurisprudence des tribunaux, des conventions collectives ou qu'elles aient été consacrées par l'usage » (*op. cit.* p. 51).

• La législation protectrice de l'emploi (LPE) « n'a que pas ou peu d'effet sur le chômage global » (*op. cit.*, p. 52). Ce résultat est obtenu tant pour les associations bivariées que par l'analyse multivariée où, quel que soit le modèle retenu, les coefficients sont très faibles et non significatifs.

• Les associations bivariées révèlent un lien entre LPE et composition du chômage. À une LPE stricte correspondent des taux de chômage plus faibles des hommes d'âge très actif (30-54 ans) et plus élevés des autres groupes, notamment des jeunes. Toutefois, l'analyse multivariée ne confirme que la première liaison (taux de chômage plus faible pour les hommes d'âge très actif).

• Le taux d'emploi est plus faible dans les pays à LPE stricte mais la relation est inverse pour les hommes d'âge très actif. L'analyse multivariée ne confirme pas l'existence d'un lien négatif pour les groupes autres que les hommes d'âge très actif.

• À une LPE plus stricte correspondent des mouvements plus faibles sur le marché du travail : les durées d'emploi et de chômage sont plus longues, les risques d'entrée en chômage et les probabilités de sortie du chômage sont plus faibles[23].

Au total, la LPE n'exerce aucun effet significatif sur le taux de chômage mais influe sur le degré de segmentation du marché du travail et la composition du chômage[24].

L'étude d'Olivier Passet et David Jestaz aboutit, pour la période 1990-1996, à des conclusions de même nature.

Il n'existe pas de relation, pour la décennie quatre-vingt-dix entre indicateurs de flexibilité et taux de chômage ; en revanche, on retrouve la liaison avec le taux de rotation sur le marché du travail et les probabilités d'entrer en chômage ou d'en sortir. La flexibilité n'agirait donc pas sur le taux de chômage mais sur le partage du chômage.

La relation positive entre flexibilité et taux d'emploi pose un problème d'interprétation en l'absence de lien avec le taux de chômage. Elle implique un effet positif de la flexibilité sur les taux d'activité[25]. Les auteurs posent l'hypothèse de comportements « d'assurance sur un marché du travail risqué » : les inactifs seraient poussés à entrer sur le marché du travail, par précaution, dans un contexte de précarité.

---

(23) Ce résultat, que l'on retrouve dans l'étude d'Olivier Passet et David Jestaz ne doit pas être négligé puisque l'allongement des durées de chômage peut engendrer des effets d'hystérèse (croissance du taux de chômage d'équilibre) et des effets de retrait d'activité (diminution du taux de chômage statistiquement mesuré). Ces aspects ne sont pas examinés dans l'étude citée. Ils contribuent à justifier le développement de politiques actives de réinsertion des chômeurs.

(24) Dans ses commentaires au présent rapport, Fiorella Padoa Schioppa Kostoris souligne, à juste titre, que le raisonnement devrait porter non sur le niveau mais sur la variation des taux de chômage. Elle obtient alors des corrélations positives et significatives avec les indicateurs de LPE proposés par l'OCDE. On trouvera dans l'annexe A une discussion de ces résultats.

(25) En effet, par définition : $TE = (1 - u)\ TA$. Avec TE : taux d'emploi ; u : taux de chômage ; TA : taux d'activité.

avec le taux de rotation sur le marché du travail et les probabilités d'entrer en chômage ou d'en sortir. La flexibilité n'agirait donc pas sur le taux de chômage mais sur le partage du chômage.

La relation positive entre flexibilité et taux d'emploi pose un problème d'interprétation en l'absence de lien avec le taux de chômage. Elle implique un effet positif de la flexibilité sur les taux d'activité[25]. Les auteurs posent l'hypothèse de comportements « d'assurance sur un marché du travail risqué » : les inactifs seraient poussés à entrer sur le marché du travail, par précaution, dans un contexte de précarité.

7. Indicateurs synthétiques de la rigueur de la législation(*) sur la protection de l'emploi

	Rigueur globale de la législation(*)							
	Emploi régulier		Emploi temporaire		Licenciements collectifs	Version 1(**)		Version 2(***)
	Fin des années							
	1980	1990	1980	1990	1990	1980	1990	1990
Europe centrale et occidentale								
• Autriche	2,6	2,6	1,8	1,8	3,3	2,2 *5*	2,2 *8*	2,3 *7*
• Belgique	1,5	1,5	4,6	2,8	4,1	3,1 *10*	2,1 *6*	2,5 8
• France	2,3	2,3	3,1	3,6	2,1	2,7 *7*	3,0 *12*	2,8 *12*
• Allemagne	2,7	2,8	3,8	2,3	3,1	3,2 *11*	2,5 *10*	2,6 *11*
• *Irlande*	*1,6*	*1,6*	*0,3*	*0,3*	*2,1*	*0,9 2*	*0,9 2*	*1,1 2*
• *Pays-Bas*	*3,1*	*3,1*	*2,4*	*1,2*	*2,8*	*2,7 8*	*2,1 7*	*2,2 6*
• Suisse	1,2	1,2	0,9	0,9	3,9	1,0 *3*	1,0 *3*	1,5 *3*
• *Royaume-Uni*	*0,8*	*0,8*	*0,3*	*0,3*	*2,9*	*0,5 1*	*0,5 1*	*0,9 1*
Europe méridionale								
• Grèce	2,5	2,4	4,8	4,8	3,3	3,6 *13*	3,6 *15*	3,5 *15*
• Italie	2,8	2,8	5,4	3,8	4,1	4,1 *15*	3,3 *14*	3,4 *14*
• Portugal	4,8	4,3	3,4	3,0	3,6	4,1 *16*	3,7 *16*	3,7 *13*
• Espagne	3,9	2,6	3,5	3,5	3,1	3,7 *14*	3,1 *13*	3,1 *16*
Pays nordiques								
• *Danemark*	*1,6*	*1,6*	*2,6*	*0,9*	*3,1*	*2,1 4*	*1,2 4*	*1,5 4*
• Finlande	2,7	2,1	1,9	1,9	2,4	2,3 *6*	2,0 *5*	2,1 *5*
• *Norvège*	*2,4*	*2,4*	*3,5*	*2,8*	*2,8*	*3,0 9*	*2,6 11*	*2,6 10*
• Suède	2,8	2,8	4,1	1,6	4,5	3,5 *12*	2,2 *9*	2,6 *9*

Notes : (*) Les petits chiffres en italiques indiquent la place des pays dans le classement. Tous les rangs attribués augmentent avec le degré de rigueur de la protection de l'emploi ; (**) Moyenne des indicateurs relatifs aux contrats réguliers et aux contrats temporaires ; (***) Moyenne pondérée des indicateurs relatifs aux contrats réguliers, aux contrats temporaires et aux licenciements collectifs.

Source : OCDE, 1999a, p. 68.

(26) Nous ne reviendrons pas ici sur les considérables difficultés méthodologiques qui s'attachent à la construction de ces indicateurs. Elles sont examinées en détail dans les études citées.

Une étude de Stephen Nickell (1997) portant sur une période un peu plus ancienne (1989-1994) aboutissait aux mêmes conclusions en matière de taux de chômage : absence de lien significatif avec « la législation protectrice de l'emploi et la législation générale sur les normes du marché du travail ».

Les pays du Top 5

Outre la recherche de corrélations globales, les travaux cités examinent la dispersion des différents pays en référence aux indicateurs de la LPE. Le tableau 7 présente les indicateurs synthétiques tels qu'ils ont calculés par l'OCDE[26].

L'examen du classement des pays européens suggère à première lecture, et en contradiction avec les résultats des corrélations globales, l'hypothèse d'une liaison entre LPE et recul du taux de chômage au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Trois des pays du Top 5 (Royaume-Uni, Islande et Danemark) figurent aux quatre premiers rangs (par ordre de rigueur croissante de la LPE) ; les Pays-Bas se situent au sommet du deuxième tiers du classement ; seule la Norvège apparaît dans la seconde moitié.

Un examen plus approfondi suggère deux réflexions complémentaires.

Si une telle liaison existait, il serait difficile d'expliquer le contraste entre, d'une part, le Royaume-Uni où le recul du chômage est, comme indiqué précédemment, entièrement dû au tassement de la population active sans croissance de l'emploi, et des pays comme l'Irlande, le Danemark et les Pays-Bas où c'est la croissance de l'emploi qui fait reculer le chômage. On comprend mal comment un niveau exceptionnellement faible de LPE au Royaume-Uni aurait un effet négatif spécifique sur les taux d'activité (rappelons que le taux d'emploi est négativement corrélé à la rigueur de la LPE).

Lorsqu'on examine les indicateurs élémentaires de la LPE sur la base desquels sont construits les indicateurs synthétiques, les pays ont des positions nettement différentes selon les indicateurs (sauf le Royaume-Uni qui a toujours des valeurs faibles). Par exemple, les Pays-Bas ont de fortes restrictions sur les licenciements individuels mais une grande facilité de recours aux CDD. La question se pose donc de savoir si une régulation efficace du marché du travail repose sur la minimisation systématique de toutes les normes protectrices (que refléterait l'indicateur synthétique) ou sur des combinaisons optimales de normes qui rendraient complémentaires des normes protectrices dans certains domaines et flexibles dans d'autres. Il est difficile de donner une réponse générale mais les études nationales fourniront des illustrations de telles combinaisons.

Fonctions de salaire et d'emploi

Il est trivial d'affirmer que le niveau et l'évolution du taux de chômage est fonction des mécanismes de détermination du salaire et de l'emploi. Mais ici encore la difficulté est d'établir un lien significatif entre mécanismes institutionnels et performances observées.

Négociations collectives et performances du marché du travail

Un débat s'est amorcé dans les années quatre-vingt quant à l'impact du niveau des négociations salariales (plus ou moins centralisées ou décentralisées) sur les résultats obtenus en matière de chômage et d'emploi. Des travaux ultérieurs ont conduit à introduire un second indicateur : le degré de coordination des négociations au sein des organisations patronales et syndicales. Au début des années quatre-vingt-dix, un certain consensus se dégageait sur l'hypothèse d'une courbe en cloche (pour le taux de chômage) ou en U (pour le taux d'emploi) en fonction du degré de centralisation/coordination de la négociation[27]. Elle peut se traduire dans une typologie simplifiée :

• les systèmes centralisés/coordonnés amènent les négociateurs à prendre en compte l'impact du niveau de salaire sur l'emploi (ou le chômage) puisqu'ils sont directement concernés par les conditions de l'équilibre macroéconomique ;

• dans les systèmes décentralisés et faiblement coordonnés les négociateurs sont indifférent aux effets externes qu'ils engendrent mais ils perçoivent directement, sous la pression de la concurrence, le lien entre taux de salaire et niveau d'emploi de l'entreprise ;

• en revanche, dans les systèmes intermédiaires, en particulier lorsque la négociation de branche est dominante, le niveau de salaire est neutre dans la concurrence intra-sectorielle[28] et les négociateurs ignorent les répercussions macroéconomiques de leurs choix ; chaque branche peut opter pour un compromis dont elle tentera de reporter le coût sur les autres par le jeu des variations de prix relatifs.

Ainsi les deux solutions extrêmes seraient plus favorables à l'emploi que les solutions intermédiaires.

Les travaux les plus récents (OCDE, 1997) n'ont que très faiblement vérifié cette thèse. Une seule conclusion est solide ; deux autres sont formulées avec prudence :

• le degré d'inégalité des salaires est négativement corrélé au degré de centralisation/coordination des négociations ;

• « les pays où les systèmes de négociation collective sont plus centralisés/mieux coordonnés ont une certaine tendance, même si celle-ci n'est pas toujours statistiquement significative, à enregistrer des taux de chô-

(27) On trouve une présentation d'ensemble de ces débats dans OCDE, 1997 ; Passet et Jestaz, 1998 ; Cadiou et *alii*, 1999 ; Flanagan, 1999 ; Traxler et Knittel, 1999 ; Plasman et Rycx, 2000.

(28) Ce qui suppose l'hypothèse fragile d'une non-prise en compte de la concurrence internationale.

(29) Ce résultat, portant sur la seule année 1993, est fragile, en particulier du fait du décalage conjoncturel entre pays anglo-saxons (décentralisés) et pays du centre et du nord de l'Europe (centralisés).

mage plus faibles et des taux d'emploi plus élevés que ceux à systèmes moins centralisés/moins coordonnés » (*op. cit.*, p. 70) ;

• « l'emploi a davantage fléchi dans les pays où s'est dessiné, au cours des dix dernières années, un mouvement de décentralisation ou de retrait par rapport à la coordination que dans ceux où ne s'est pas produit une telle évolution » (*op. cit.*, p. 91).

Pierre Cahuc et André Zylberberg (1997) rejettent également le modèle de la courbe en cloche et trouvent même, pour l'année 1993, une relation positive entre degré de centralisation et taux de chômage[29].

Olivier Passet et Pierre Jestaz (1998) trouvent une courbe en cloche mais fortement aplatie entre la décennie quatre-vingt et la décennie quatre-vingt-dix du fait de la dégradation de la situation des pays centralisés/coordonnés. En termes de variation du taux de chômage ces derniers ont le plus mauvais résultat entre les périodes 1980-1989 et 1990-1996 ; ils ne conservent qu'un faible avantage en niveau sur les pays décentralisés/peu coordonnés (mais l'écart reste net avec les pays intermédiaires).

Il est donc difficile de tirer des enseignements solides sur la base des travaux de comparaison internationale, très sensibles au choix des périodes et des indicateurs retenus en matière de centralisation et de coordination. Le tableau 8 indique la situation des pays du Top 5 dans les classements retenus par les différentes études. Les résultats sont approximativement convergents :

8. Caractéristiques des systèmes de négociation collective

	OCDE (1997)	Passet et Jestaz (1998)	Cadiou et *alii* (1999)
Centralisés/ coordonnés	Autriche, Finlande, Allemagne, *Norvège*, Italie	Allemagne, Autriche, *Danemark*, Finlande, Suède, *Norvège*, Suisse, Australie, Japon	*Pays-Bas*, Luxembourg, Grèce, *Danemark*, Autriche, Allemagne, Belgique, Italie, Finlande, *Irlande*, Suède, *Norvège*, Japon
Intermédiaires	Suède, *Danemark*, Belgique, Japon, *Pays-Bas*, Espagne, Suisse, France, Portugal	France, *Pays-Bas*, Portugal, Belgique, Espagne	France, Espagne, Portugal
Décentralisés/ peu coordonnés	*Royaume-Uni*, États-Unis	Italie, *Royaume-Uni*, Nouvelle-Zélande, Canada, États-Unis	*Royaume-Uni*, États-Unis

Note : Pour Cadiou et *alii*, le deuxième critère de classement n'est pas la coordination mais le degré de coopération entre partenaires sociaux.

Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, pp. 42 et 44.

• le Royaume-Uni est un cas extrême de décentralisation, avec faible coordination ;

• la Norvège se situe à l'autre extrême ; bien qu'elle ne figure que dans un seul classement, l'Irlande des années quatre-vingt-dix se situe indiscutablement dans cette catégorie ;

• le classement du Danemark et des Pays-Bas est fonction de la pondération accordée aux différents critères : ces pays connaissent une forte coordination et une forte coopération dans la stratégie des acteurs sociaux mais la négociation de branche, bien qu'encadrée par des accords interprofessionnels, y joue un rôle important.

En première approche, on ne trouve donc pas de caractéristiques communes aux systèmes de négociation collective des pays du Top 5 ; cependant, les pays du Top 4 connaissent tous un degré élevé de coordination/coopération.

Il reste à déterminer si des liens peuvent être établis avec les performances en matière de chômage soit indirectement par le niveau des salaires, soit directement par le niveau de l'emploi.

Flexibilité des salaires

De nombreux travaux économétriques ont estimé l'élasticité du taux de salaire réel au taux de chômage, soit sur la base d'une courbe de Phillips « augmentée », soit sur la base d'un modèle WS-PS. Nous ne les examinerons pas en détail dans la mesure où ils aboutissent à des classements de pays convergents, notamment pour les pays qui nous intéressent(30).

En ce qui concerne la *longue période* (1970-1997), Olivier Passet et David Jestaz proposent plusieurs modèles d'évaluation qui donnent des hiérarchies très voisines. À titre d'exemple, le tableau 9 présente un indicateur synthétique de rigidité réelle à moyen terme. Comme dans d'autres travaux, on obtient des situations contrastées pour les pays du Top 5 :

• le Royaume-Uni et l'Irlande apparaissent toujours comme les pays européens les plus rigides ;

• la Norvège se situe à l'opposé ;

• les Pays-Bas et le Danemark figurent parmi les pays intermédiaires « plutôt rigides ».

Si on limite l'analyse à la seule *décennie quatre-vingt-dix*, l'étude du CEPII (Cadiou et *alii*, 1999) fournit des estimations sur données trimes-

(30) Pour une présentation d'ensemble voir, par exemple, Passet et Jestaz, 1998 ou Husson, Jolivet et Meilland, 1999.

(31) 1er trimestre 1991-4e trimestre 1997.

9. Indicateur synthétique de rigidité salariale réelle à long terme (1970-1995)

Pays les plus flexibles	Japon Portugal Suède Finlande Grèce *Norvège*	0,2 0,41 0,41 (1970-1990) 4,04 (1970-1995) 0,45 (1970-1990) 5,07 (1970-1995) 0,74 *0,95*
Pays intermédiaires plutôt flexibles	Italie Belgique Autriche	1,13 1,3 1,41
Pays intermédiaires plutôt rigides	Allemagne *Pays-Bas* France *Danemark*	1,63 *1,88* 1,91 *2,25*
Pays les plus rigides	Espagne États-Unis *Irlande* *Royaume-Uni*	2,32 2,65 *3,14* *3,21*

Source : Passet et Jestaz, 1998.

trielles[31] pour les huit pays européens où les données sont disponibles (dont trois membres du Top 5 : Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni). La période retenue permet de tenir compte des modifications récentes du fonctionnement des marchés du travail. Pour quatre pays (les trois membres du Top 5 auxquels s'ajoute la Suède), le coefficient du taux de chômage dans l'équation de salaire est non significatif (rigidité salariale). L'Italie est le pays où apparaît la plus forte sensibilité, suivie par l'Allemagne, la Finlande et la France. Si l'on prend en compte les performances réalisées en matière de chômage par ces huit pays au cours de la période, on peut avoir quelques doutes sur la thèse selon laquelle les rigidités salariales seraient un facteur explicatif de la montée du chômage.

Ajustement de l'emploi

Parallèlement à la sensibilité des salaires, la flexibilité du marché du travail peut s'apprécier à l'ampleur et à la rapidité des ajustements de l'emploi. Ici encore, il est utile de comparer les résultats des évaluations portant sur la longue période ou seulement sur la décennie soixante-dix.

En *longue période*, Olivier Passet et David Jestaz ont confronté, pour 1975-1990 et pour 1985-1997, trois types d'indicateurs :

• la volatilité de l'emploi, mesurée par sa variance en termes absolus ou relativement à la production,

• le degré de corrélation entre variations de l'emploi et de la production,

• la vitesse d'ajustement de l'emploi dans une fonction classique d'emploi (modèle de correction d'erreur).

Les classements établis en fonction de ces trois critères sont relativement cohérents et stables (voir tableau 10) :

• le Royaume-Uni est très réactif ;

• les quatre pays du Top 4 se situent dans un groupe intermédiaire avec des délais d'ajustement plus courts pour le Danemark et la Norvège que pour l'Irlande et les Pays-Bas.

Pour la *décennie quatre-vingt-dix*, l'étude du CEPII (Cadiou *et alii*), dont les caractéristiques ont été indiquées ci-avant, donne des enseigne-

10. Synthèse des modalités d'ajustement de l'emploi

	Volatilité	Corrélation	Délai d'ajustement
Pays réactifs			
• Espagne • *Royaume-Uni* • Suisse • États-Unis • Canada	relative forte ou moyenne	forte	court < 4 trimestres
• Australie	relative plutôt forte	moyenne	relativement court
Pays intermédiaires assez réactifs			
• Allemagne • *Danemark* • *Norvège*	moyenne	moyenne	parmi les plus courts en Europe
• *Irlande* • *Pays-Bas*			relativement plus longs
Pays peu réactifs			
• Autriche • France • Suède • Finlande • Portugal • Grèce • Japon • Nouvelle-Zélande	variations relatives de l'emploi atténuées	moyenne à forte faible et décalage avec l'évolution de la production	longs ou plutôt longs
• Italie			relativement moins longs

Sources : Husson, Jolivet et Meilland, 1999 et Passet et Jestaz, 1998.

ments différents. À partir d'une fonction d'emploi à correction d'erreur, le délai moyen d'ajustement de l'emploi est bref en Finlande et en Allemagne, long pour la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède, tandis que le Royaume-Uni et le Danemark se situent en position intermédiaire. Les trois pays du Top 5 sont donc dans une hiérarchie différente de celle observée pour la vitesse d'ajustement dans l'étude précédente : le Danemark et le Royaume-Uni auraient vu se dégrader leur position relative.

L'ensemble de ces travaux permettent de mieux comprendre les modes spécifiques de fonctionnement des marchés nationaux du travail. Ils ne fournissent aucune explication simple des performances des pays du Top 5 en matière d'emploi ou de chômage.

Politiques de l'emploi

Les difficultés de l'évaluation

Les politiques publiques d'intervention sur le marché du travail[32] ont des effets complexes et simultanés sur le volume et la composition de l'emploi, du chômage et de la population active. Une abondante littérature théorique est disponible en ce domaine mais les travaux d'évaluation se heurtent à de considérables difficultés méthodologiques et pratiques (pour une synthèse récente sur ce point : Martin, 1998).

Les résultats les plus fiables portent sur l'impact qu'exerce le passage dans un dispositif sur la trajectoire ultérieure des « bénéficiaires » ; en revanche, très peu de résultats sont disponibles quant à l'effet net de la politique de l'emploi sur les taux de chômage ou les taux d'emploi.

Un certain consensus s'est établi sur l'hypothèse selon laquelle des droits à indemnisation du chômage de niveau élevé et de durée longue exerceraient un effet à la hausse sur le taux de chômage, surtout s'ils ne sont pas accompagnés de contrôle et d'aide à la réinsertion professionnelle. Les résultats sont fragiles et discutables (voir, par exemple, Atkinson et

(32) Le terme « politique de l'emploi » est ici utilisé dans ce sens restreint par différence avec l'ensemble des politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur l'emploi.

(33) Dans le cas de la France, l'Enquête sur l'emploi de janvier 1999 fournit la composition du chômage selon le motif d'entrée en chômage. Les seuls chômeurs susceptibles de bénéficier de longs antécédents d'emploi correspondent aux rubriques « licenciement » et, pour partie, « démission » soit moins de 32 % du chômage total.
Il est significatif, alors que l'on connaît la sévérité des réformes de l'indemnisation adoptées en 1982, 1984 et 1992 que l'indicateur de l'OCDE pour la France ait augmenté dans cette période alors que, en moyenne, les droits à indemnisation diminuaient sensiblement ainsi que le pourcentage des chômeurs indemnisés (Daniel, 1998 et 1999).
L'OCDE mentionne bien ces aspects (Martin, 1996 et 1998) mais continue à utiliser ces taux comme s'ils étaient un indicateur de la « générosité » des systèmes d'indemnisation nationaux alors qu'ils ne sont pertinents que pour une fraction des chômeurs inégale selon les pays et décroissante dans le temps.

Micklewricht, 1991 ; OCDE, 1994 ; Schmid et Reissert, 1997 et Freyssinet, 1998). Une des difficultés principales résulte du fait que, lorsqu'il s'agit de comparaisons internationales, on ne dispose que d'une seule source homogène, les taux de remplacement (bruts et nets) calculés depuis 1961 par l'OCDE (Martin, 1996). Or ces taux ne sont mesurés que pour des chômeurs « ayant de longs antécédents d'emploi ». La transformation des structures d'emploi et des formes de mobilité en Europe fait qu'une fraction croissante et vraisemblablement majoritaire des chômeurs n'ont pas de longs antécédents d'emploi[33]. Ces taux de remplacement ne sont donc qu'un indicateur du degré de protection des *insiders* ; ils ne peuvent être utilisés comme indicateur global de la « générosité » des systèmes nationaux d'indemnisation.

Un certain nombre d'études concluent à un effet des dépenses actives de l'emploi, effet négatif sur les taux de chômage et positif sur les taux d'emploi, mais d'autres aboutissent à des résultats non significatifs. La question n'est pas tranchée.

11. Dépenses publiques pour les programmes du marché du travail

En % du PIB

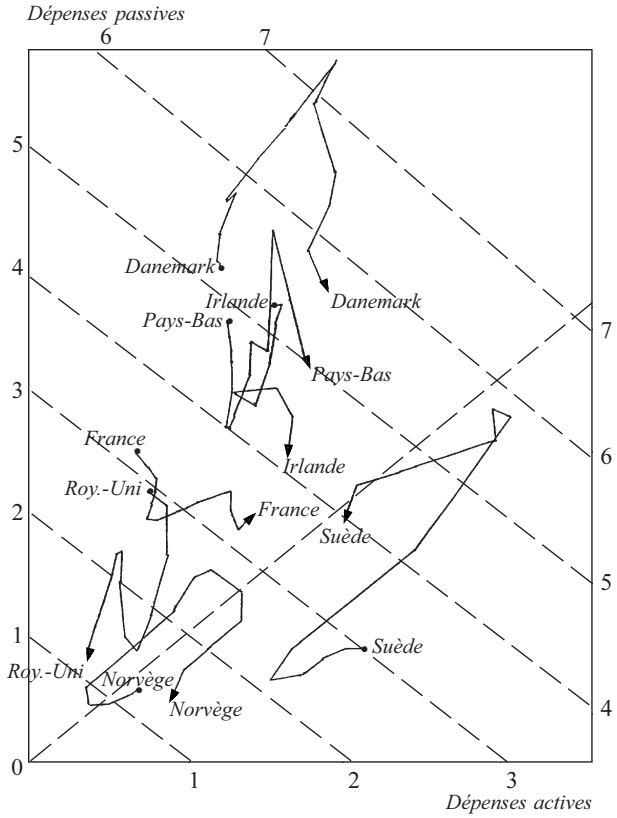
	1990	1996	1998
Danemark	*5,77*	*6,27*	*5,63*
Pays-Bas	*3,87*	*5,72*	*4,90*
Finlande	2,15	5,42	4,03
Suède(*)	2,17	4,62	3,95
Belgique	3,86	4,26	nd
Irlande	*4,16*	*4,07*	*nd*
Allemagne	2,14	3,99	3,56
France	2,69	3,16	nd
Espagne	3,18	2,79	nd
Norvège	*2,07*	*2,06*	*1,41*
Italie	1,53	1,96	nd
Suisse	0,36	1,82	1,77
Autriche	1,28	1,81	1,66
Portugal	1,01	1,77	nd
Royaume-Uni(**)	*1,50*	*1,70*	*1,19*
Luxembourg	0,95	0,95	nd
Grèce	0,82	0,89	nd

Notes : (*) Année budgétaire 1989-1990 pour 1990 et 1995-1996 pour 1996 ; (**) Années budgétaires 1989-1990, 1995-1996 et 1997-1998.

Source : OCDE.

(34) Le classement est fait sur 1996, dernière année pour laquelle on dispose de données sur l'ensemble des pays.

9. Programmes du marché du travail
(Dépenses publiques en % du PIB 1985-1998)



La démarche adoptée ici restera donc descriptive : peut-on identifier en matière de politique de l'emploi des caractéristiques propres aux pays du Top 5 ?

Les dépenses pour l'emploi

Le tableau 11 présente l'évolution des dépenses en pourcentage du PIB dans les pays d'Europe au cours de la décennie[34]. Le contraste est marqué entre d'une part, le Danemark et les Pays-Bas nettement en tête du classement, même en 1998 alors que leur taux de chômage est devenu très faible, et le Royaume-Uni, d'autre part, dont l'effort est très faible même lorsque son taux de chômage est élevé. L'Irlande, au second rang en 1990, a stabilisé son effort

(35) Les axes horizontaux et verticaux mesurent respectivement les dépenses actives et les dépenses passives en pourcentage du PIB. La position d'un pays par rapport aux lignes de pente (– 1) permet d'apprécier la dépense totale. L'écart angulaire à la diagonale indique la répartition entre dépenses actives et passives.

(36) L'Irlande fait exception ; elle réduit fortement son effort de dépense passive alors que son taux de chômage reste supérieur à 14 % jusqu'en 1994. Il faut toutefois tenir compte de son taux exceptionnellement élevé de croissance du PIB.

tandis que la Norvège appartient au groupe des pays à dépense assez faible.

L'analyse est plus précise lorsqu'on tient compte de la composition de la dépense (active/passive) et de son évolution au cours du cycle. Le graphique 9 présente la situation des pays du Top 5 auxquels sont ajoutées la Suède, pays emblématique pour l'importance de la politique active, et la France[35].

Ici encore, les contrastes sont forts entre les pays du Top 5 même si dans quatre d'entre eux on observe logiquement une caractéristique commune : l'effort pour les dépenses passives est corrélé aux variations du taux de chômage[36] :

• le Danemark et les Pays-Bas accroissent leur effort de dépense active alors qu'il recule au Royaume-Uni et stagne en Irlande ; cependant les deux premiers continuent à accorder un poids nettement majoritaire aux dépenses passives, même avec un taux de chômage aujourd'hui très faible[37].

• la Norvège, probablement parce que le taux de chômage a fluctué à des niveaux faibles ne consacre qu'un faible effort à la dépense pour l'emploi mais avec une forte composante active.

Il est, à l'évidence impossible de dégager pour les pays du Top 5 une relation claire entre niveau et composition des dépenses pour l'emploi et performances en matière de taux de chômage, ce qui confirme les résultats d'autres comparaisons portant sur des ensembles plus larges de pays.

Il reste à vérifier si une réduction de la « générosité » de l'indemnisation a accompagné le recul du chômage[38]. Ayant précisé plus haut les raisons qui conduisent à écarter les taux de remplacement, nous utiliserons un indicateur approximatif de l'effort d'indemnisation du chômage défini comme le rapport des dépenses d'indemnisation du chômage (en pourcentage du PIB) au taux de chômage[39].

---

(37) Ce constat illustre l'ambiguïté du découpage entre dépenses actives et passives. Des mesures dites actives peuvent ne constituer que des moyens de gestion sociale (ou de camouflage) du chômage. Une politique active de suivi et d'aide aux chômeurs peut utiliser une indemnisation « généreuse » comme revenu pendant le passage dans les dispositifs et la menace de sa suspension ou suppression comme incitation à entrer dans les dispositifs et à une recherche active d'emploi.

(38) C'est une orientation systématiquement proposée par l'OCDE dans ses *Études économiques* sur les pays membres.

(39) Cet indicateur, fréquemment utilisé, est approximatif ;

en effet : $\frac{DEP/Y}{CH/PA} = \frac{DEP/CH}{Y/PA}$

Il représente donc le rapport entre l'indemnisation moyenne par chômeur (indemnisé ou non) et le produit moyen par actif.

(40) Les chiffres pour l'Italie sont sous-évalués, pour les dépenses d'indemnisation comme pour le taux de chômage, par la non-prise en compte de la *Cassa Integrazione Guadagni* qui gère les mises à pied temporaires même de longue durée.

12. Indicateur d'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage(*)

	1990	1996	1998
Pays-Bas	*0,42*	*0,66*	*0,78*
Norvège	*0,22*	*0,42*	*0,43*
Danemark	*0,41*	*0,37*	*0,36*
Suisse	0,26	0,33	nd
Autriche	0,27	0,30	0,25
Allemagne	0,22	0,27	0,24
Suède(**)	0,32	0,24	0,23
Belgique	0,28	0,22	nd
Finlande	0,18	0,22	0,21
Irlande	*0,20*	*0,20*	*nd*
Royaume-Uni(**)	*0,12*	*0,15*	*0,13*
Luxembourg	0,09	0,14	nd
France	0,15	0,12	nd
Portugal	0,06	0,11	nd
Espagne	0,15	0,10	0,09
Italie	0,05	0,06	nd
Grèce	0,07	0,05	nd

Notes : (*) L'indicateur est le ratio entre le pourcentage du PIB consacré à l'indemnisation du chômage et le taux de chômage ; (**) Pour la Suède, année budgétaire 1989-1990 pour 1990 et 1995-1996 pour 1996. Pour le Royaume-Uni, année budgétaire 1989-1990 pour 1990, 1995-1996 pour 1996 et 1997-1998 pour 1998.

Source : OCDE.

Le tableau 12 indique l'évolution de ce ratio depuis 1990 ; les pays sont classés en rang décroissant de l'effort d'indemnisation en 1996 (dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles) :

• trois des pays du Top 5 (Pays-Bas, Norvège et Danemark) sont en tête du classement ; les deux premiers ont nettement accru l'effort d'indemnisation durant la décennie, le troisième l'a légèrement réduit ;

• l'Irlande et le Royaume-Uni se situent juste en dessous de la médiane avec un effort approximativement stable.

• la queue du classement est constituée par les pays du Sud, y compris la France, où les taux de chômage sont très élevés (à l'exception du Portugal)(40).

Rien ne semble donc justifier la thèse selon laquelle des niveaux élevés de l'indemnisation du chômage seraient associés à des taux de chômage élevés ; empiriquement, la liaison est inverse de manière durable. De même, la réduction du chômage des pays du Top 5 n'est pas associée à une réduc-

tion de l'intensité de l'effort d'indemnisation.

Ces résultats confirment ceux de nombreux travaux antérieurs : il n'existe pas de relation simple entre les dépenses pour l'emploi et les performances nationales en matière d'emploi et de chômage. L'explication résulte à la fois de la multiplicité des interactions à l'œuvre et de la grossièreté des instruments de mesure disponibles. L'efficacité potentielle des politiques pour l'emploi n'est pas commandée par le seul volume des budgets ; elle dépend vraisemblablement plus du contenu des mesures et de la cohérence qui existe entre elles et avec les autres composantes de la politique économique et sociale. Seule une démarche monographique permettra de prendre en compte ces dimensions de contenu et de cohérence.

Quelques enseignements

L'inventaire des indicateurs susceptibles de caractériser les modes de fonctionnement des marchés du travail est d'abord utile par les résultats négatifs qu'il apporte. Contrairement aux enseignements d'une doctrine qui était devenue hégémonique au début de la présente décennie, rien ne permet d'associer, au sein de l'Europe occidentale, des niveaux élevés de flexibilité des marchés du travail à des performances élevées en matière de création d'emplois ou de recul du chômage. Les configurations nationales sont d'une extrême hétérogénéité. Les rares corrélations observées sur des indicateurs partiels apportent des enseignements contradictoires ; le recours à des indicateurs synthétiques ne fournit pas de corrélations significatives.

Un second apport des travaux de comparaison internationale est de situer les pays du Top 5 au sein de l'ensemble des pays européens. Il apparaît d'abord qu'ils ne constituent pas un sous-ensemble typé relativement aux autres pays qui ont connu une croissance du chômage, ni même relativement aux pays où le taux de chômage a fortement augmenté. Par exemple, les multiples analyses de données présentées dans l'étude du CEPII montrent toujours les pays du Top 4 dispersés parmi les autres pays européens ; seul le Royaume-Uni est nettement isolé. Le contraste Top 4 et Royaume-Uni est donc confirmé ; en revanche, le Top 4 n'est pas homogène du point de vue des institutions du marché du travail.

Le Royaume-Uni cumule des indicateurs qui en font un modèle de marché du travail flexible, décentralisé, dérégulé : une législation protectrice de l'emploi exceptionnellement faible, un système de négociation pratiquement réduit au seul niveau de l'entreprise, un très faible volume de dépenses publiques pour les programmes du marché du travail. Au cours de la décennie quatre-vingt, il en résultait paradoxalement une forte rigidité des salaires mais elle était alors compensée par une forte réactivité de l'emploi. Sur l'ensemble du cycle la croissance de l'emploi avait été forte. Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, selon l'étude du CEPII, la vitesse d'ajustement de l'emploi se serait dégradée. Comme nous l'avons vu précédemment, l'emploi a stagné d'un pic cyclique à l'autre et la baisse du chômage n'est due qu'à la chute de la sensibilité cyclique du taux d'activité lors de la

dernière reprise. Il est difficile d'expliquer ce phénomène nouveau par le niveau élevé de flexibilité du marché du travail.

Le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas ont certaines caractéristiques communes du point de vue des institutions du marché du travail : un degré élevé de centralisation et/ou coordination des négociations collectives associées à des arrangements tripartites, un niveau élevé de dépenses publiques pour les programmes du marché du travail (sauf la Norvège) et l'indemnisation du chômage ; mais la législation sur la protection de l'emploi y est inégalement contraignante. Quant à l'ajustement des salaires et de l'emploi, il se situe plutôt dans des positions intermédiaires (mais le Danemark est relativement rigide pour les salaires et les Pays-Bas pour l'emploi) ; ces résultats ne peuvent expliquer leurs bonnes performances en matière d'emploi et de chômage.

L'Irlande est un cas particulier. Elle a conservé certaines caractéristiques du modèle anglo-saxon originel : très faible législation protectrice de l'emploi, faible effort d'indemnisation du chômage et forte rigidité des salaires. Cependant, elle a opté depuis la fin des années quatre-vingt, à l'opposé du Royaume-Uni, pour un degré élevé de centralisation tripartite dans la détermination des salaires et développe des dépenses de politique active de l'emploi d'une ampleur voisine de celles du Danemark et des Pays-Bas.

Des niveaux de performance voisins en matière d'emploi et de chômage peuvent donc résulter de configurations très différentes du marché du travail. À l'opposé, des couples usuellement considérés comme proches quant aux institutions du marché du travail (Norvège/Suède, Allemagne/Autriche, Espagne/Portugal ou Belgique/Pays-Bas) ont eu des performances très contrastées en matière d'emploi et de chômage au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

S'il semble intuitivement évident que les caractéristiques du marché du travail influent sur ses performances, les résultats peu concluants proviennent peut être de la méthode qui isole les deux groupes d'indicateurs sans les relier aux conditions macroéconomiques dans lesquelles s'opèrent les médiations.

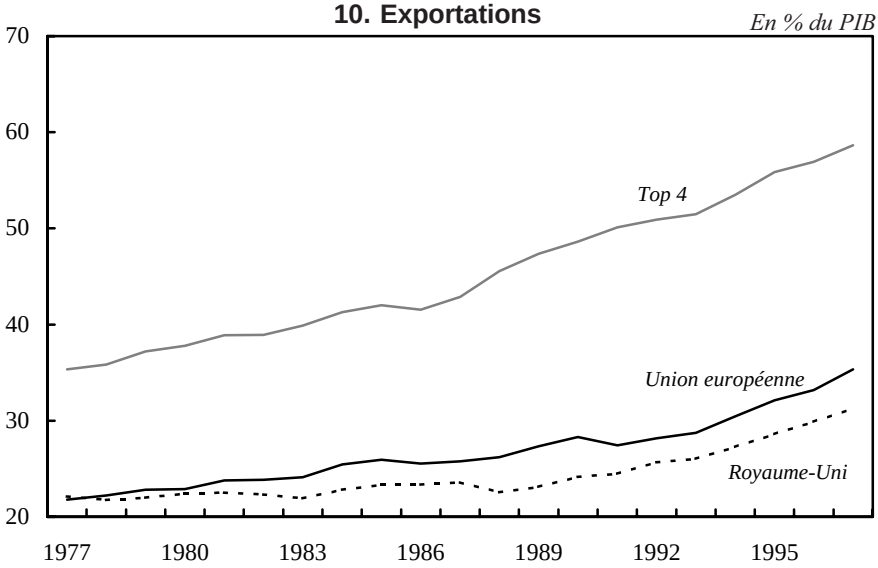
Les relations macroéconomiques

La décomposition comptable a permis de dégager quelques « faits stylisés » élémentaires, en particulier un contraste au sein du Top 5 quant à l'« imputation » des bonnes performances en matière de chômage : pour le Top 4, la différence de taux de croissance du PIB a un poids déterminant, pour le Royaume-Uni c'est l'évolution de la population active qui joue le rôle décisif.

La prise en compte des institutions de régulation du marché du travail conforte cette opposition en des termes différents. Le Royaume-Uni se distingue avec des valeurs très faibles pour les indicateurs de rigidité de la relation d'emploi sans qu'il en résulte une plus grande flexibilité des fonctions d'emploi et de salaire. Les pays du Top 4 occupent des positions très dispersées en référence à ces critères ; il est impossible d'identifier pour eux des caractéristiques communes.

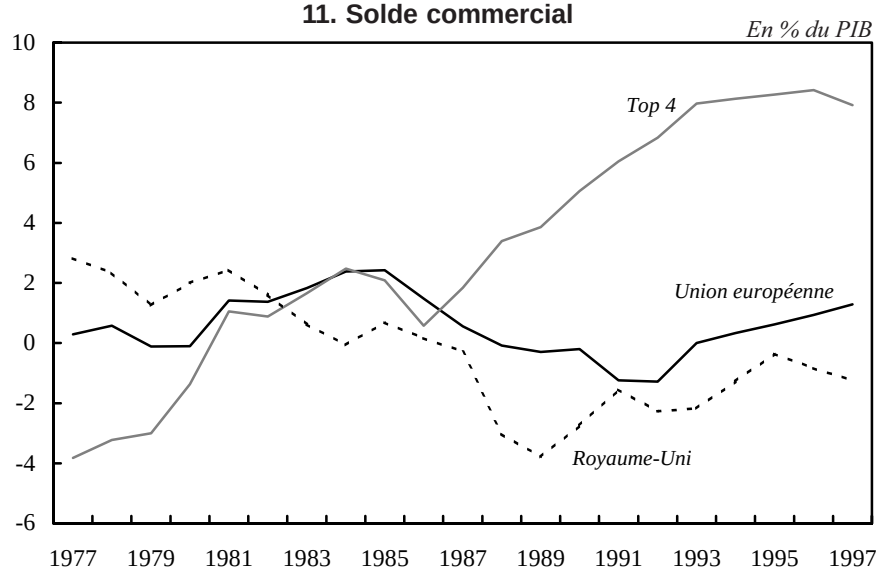
Il reste à s'interroger sur les performances économiques de ces pays pour compléter l'exercice comparatif. Ici l'attention sera centrée sur le Top 4 qui se distingue nettement de la moyenne de l'Union européenne alors que le Royaume-Uni s'en écarte peu. Le point de départ est fourni par l'augmentation spectaculaire de l'excédent commercial qui justifie l'hypothèse d'une croissance tirée par les exportations et donc d'un avantage de compétitivité. On doit alors discuter la thèse dominante selon laquelle la modération salariale a été l'élément central de l'avantage compétitif. Pour la décennie quatre-vingt-

10. Exportations



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 78.

11. Solde commercial



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 80.

dix, cette thèse est invalidée si l'on raisonne sur les coûts salariaux unitaires réels ou la part salariale. En revanche, un écart significatif apparaît en ce qui concerne les taux de profit ; il conduit à s'interroger sur les conditions d'une croissance « économe en capital », donc en ce sens « riche en emplois ».

L'excédent commercial

Les économies du Top 4 sont de petites dimensions et fortement orientées vers les marchés européens ou mondiaux. La part des exportations a dépassé 50 % du PIB pendant la décennie quatre-vingt-dix (graphique 10), ce qui justifie l'hypothèse d'une croissance tirée par les exportations, d'autant plus que leur solde commercial a enregistré un progrès spectaculaire au cours de la décennie (graphique 11).

Dans les quatre pays, l'impératif de compétitivité a constitué un argument central pour obtenir l'accord des organisations syndicales sur une politique durable de modération salariale *(cf.* troisième partie). L'existence d'un lien avec les performances réalisées en matière d'emploi et de chômage a fourni la base de légitimation de ce compromis. Une vérification de la réalité de cet enchaînement constitue donc une étape nécessaire[41].

La modération salariale

Si la modération salariale peut jouer un rôle explicatif en termes de compétitivité (directement par la compétitivité-coût ou indirectement par la stimulation des investissements associée à une meilleure rentabilité), c'est le coût salarial unitaire réel, ou son équivalent la part des salaires dans la valeur ajoutée[42], qui doit être pris en considération. S'il s'agit d'ex-pliquer la meilleure performance de certains pays pendant une période donnée, c'est l'évolution relative de ces grandeurs qui doit être privilégiée.

Un premier éclairage est donné par le tableau 13 qui donne les taux de croissance annuels moyens pour les deux décennies. Au cours de la décennie quatre-vingt, le salaire réel croît moins vite dans le Top 4 que dans l'Union européenne (respectivement 0,5 et 0,9 %) ce qui se répercute sur les parts salariales respectives (– 1,1 et – 0,7 %). En revanche dans la décennie quatre-vingt-dix, le salaire réel croît plus vite dans le Top 4 (respectivement 1,3 et 1,1 %) ce qui, compte tenu des taux de croissance de l'emploi et du PIB n'entraîne qu'une différence minime dans l'évolution des parts salariales (– 0,4 et – 0,5 %). La situation du Royaume-Uni relati-vement

(41) Trois de ces pays (l'Irlande faisant exception) sont exportateurs nets de produits pétroliers ainsi que le Royaume-Uni. L'examen des évolutions de quantités et de prix montre que ce facteur n'a pu jouer qu'un rôle partiel, et seulement dans deux pays (Danemark et Norvège), dans l'amélioration du solde commercial au cours de la décennie quatre-vingt-dix *(cf.* Husson, Jolivet et Meilland, 1999, pp. 91-93).

(42) Corrigée par le taux de salarisation.

(43) Les « coûts unitaires relatifs de main d'œuvre » qu'utilise l'OCDE (tableaux annexes aux *Perspectives économiques)* pour apprécier les positions concurrentielles ne mettent pas en évidence une amélioration relative de la position des pays du Top 4 au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

à l'Union européenne est bien différente : le salaire réel augmente sensiblement plus vite au cours de la décennie quatre-vingt (2,2 et 0,9 %), ce qui se répercute sur l'évolution des parts salariales (+ 0,1 et – 0,7 %) ; au cours de la décennie quatre-vingt-dix, le Royaume-Uni est proche de l'Union européenne (toujours en TCAM).

Ainsi, ce serait pendant le cycle où il aurait eu un « handicap » en ma-

13. Déterminants de la part salariale

Taux de croissance annuel moyen en %

		Salaire réel	Emploi	Ajustement(*)	Masse salariale	PIB	Part des salaires
Danemark	(I)	0,5	0,9	– 0,5	0,9	2,0	– 1,1
	(II)	1,4	0,3	0,2	1,9	2,5	– 0,6
Irlande	(I)	2,1	– 0,2	0,2	2,1	3,6	– 1,5
	(II)	2,5	2,4	– 0,5	4,4	6,3	– 1,9
Norvège	(I)	0,5	0,6	1,0	2,1	2,4	– 0,3
	(II)	1,3	1,2	1,2	3,7	3,8	– 0,1
Pays-Bas	(I)	0,2	0,8	– 0,1	0,9	2,2	– 1,3
	(II)	0,9	1,7	– 0,3	2,3	2,4	– 0,1
Royaume-	(I)	2,2	0,8	– 0,2	2,8	2,7	0,1
Uni	(II)	1,3	– 0,1	0,0	1,2	1,7	– 0,5
Top 4	(I)	0,5	0,7	0,0	1,2	2,3	– 1,1
	(II)	1,3	1,4	0,0	2,7	3,1	– 0,4
Union	(I)	0,9	0,5	– 0,3	1,7	2,4	– 0,7
européenne	(II)	1,1	0,4	– 0,1	1,4	1,9	– 0,5
France	(I)	1,0	0,3	0,0	1,3	2,4	– 1,1
	(II)	1,1	– 0,1	0,0	1,0	1,3	– 0,3

Notes : (*) Outre les différences de source, l'ajustement renvoie au ratio prix à la consommation/prix du PIB ; (I) : 1980-1990 ; (II) : 1990-1997.

Sources : Eurostat et OCDE, *Perspectives économiques*.

tière de variation du coût salarial que le Royaume-Uni aurait réalisé de meilleures performances en matière d'emploi alors que ces performances cessent lorsque le salaire ralentit et que la part salariale diminue. À l'opposé, le Top 4 ne creuse l'écart en matière d'emploi que dans la décennie quatre-vingt-dix alors qu'il a perdu l'« avantage » relatif qu'il détenait en termes de variation du coût salarial au cours de la décennie quatre-vingt[43].

À première vue, le lien coût salarial-emploi en termes de performances relatives est inversé. Pour sauver la thèse orthodoxe, il faudrait établir que le Royaume-Uni et le Top 4 ont, pendant les années quatre-vingt, acquis respectivement un handicap et un avantage en matière de coût salarial dont les conséquences sur l'emploi ne se seraient manifestées que pendant la décennie quatre-vingt-dix, bien que cet écart ait alors disparu.

Une information complémentaire est fournie par une décomposition comptable de la ventilation des gains de productivité horaire.

On peut écrire : $PSAL = \frac{wN}{PIB}$ soit : $\frac{PIB}{N.DAT} = w \frac{1}{PSAL} \frac{1}{DAT}$

avec :
PSAL : part salariale ;
w : salaire réel par tête ;
PIB : produit intérieur brut en volume ;
N : emploi ;
DAT : durée annuelle du travail.

Le taux de croissance annuel moyen de la productivité horaire du travail correspond donc approximativement à la somme des taux de variation de ces trois grandeurs(44).

Le tableau 14 éclaire les différences entre l'Union européenne et le Top 4 en les comparant au Japon et aux États-Unis. Aux États-Unis la croissance

14. Affectation des gains de productivité

	Productivité horaire	Salaire réel	Réduction de la durée	Restauration du profit	Ajustement
1990-1997					
• États-Unis	0,9	0,8	– 0,2	0,1	0,1
• Japon	2,1	1,1	1,0	-0,2	0,1
• Union européenne	1,8	1,1	0,3	0,5	– 0,1
• Top 4	2,2	1,3	0,5	0,4	– 0,1
1980-1990					
• États-Unis	0,7	0,6	– 0,3	0,2	0,2
• Japon	3,2	2,0	0,4	0,9	– 0,1
• Union européenne	2,4	0,9	0,5	0,7	0,2
• Top 4	2,3	0,5	0,7	1,1	– 0,1

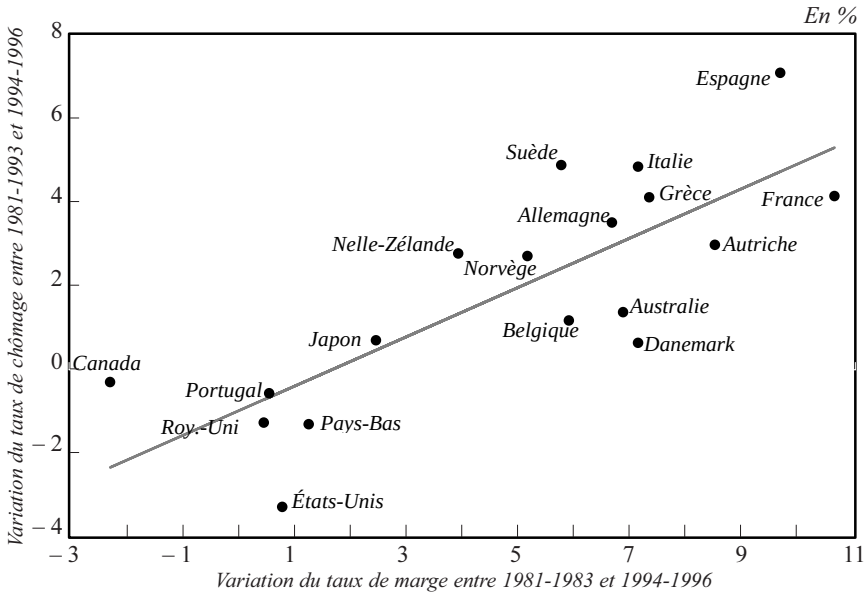
Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 128.

lente de la productivité horaire est presque absorbée par celle du salaire par tête ; l'allongement de la durée du travail permet une très faible augmentation de la part des profits. Au Japon, la croissance rapide de la productivité permet dans la décennie quatre-vingt d'alimenter à la fois le salaire réel, la réduction de la durée du travail et la part de profits ; au cours de la décennie quatre-vingt-dix, le ralentissement de la productivité et l'accélération de la

(44) Le facteur d'ajustement est principalement lié aux écarts entre prix à la consommation et prix du PIB.

réduction de la durée du travail entraînent un freinage du salaire et une réduction de la part des profits. Le Top 4 se situe au voisinage de l'Union européenne mais, d'une période sur l'autre, il la dépasse en rythme de productivité horaire et de salaire réel par tête tout en maintenant un rythme plus rapide de réduction de la durée du travail ; la différence apparaît dans la croissance de la part des profits qui ralentit plus fortement dans le Top 4.

12. Taux de chômage et taux de marge



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 127.

Que l'on adopte un indicateur grossier de la modération salariale (la part salariale c'est-à-dire le coût unitaire du travail) ou que l'on affine l'analyse en introduisant la productivité horaire et la durée du travail, rien ne permet d'étayer l'hypothèse selon laquelle la performance supérieure des pays du Top 4 (et inférieure du Royaume-Uni) en matière d'emploi dans la décennie quatre-vingt-dix, alors qu'ils étaient en position inverse par rapport à l'Union européenne dans la décennie quatre-vingt, soit liée à un enchaînement coût salarial – compétitivité-emploi. Au cours de chacune des deux périodes c'est la relation opposée qui est observée.

Le constat peut être généralisé à l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels l'information statistique existe comme le montre le graphique 12[45].

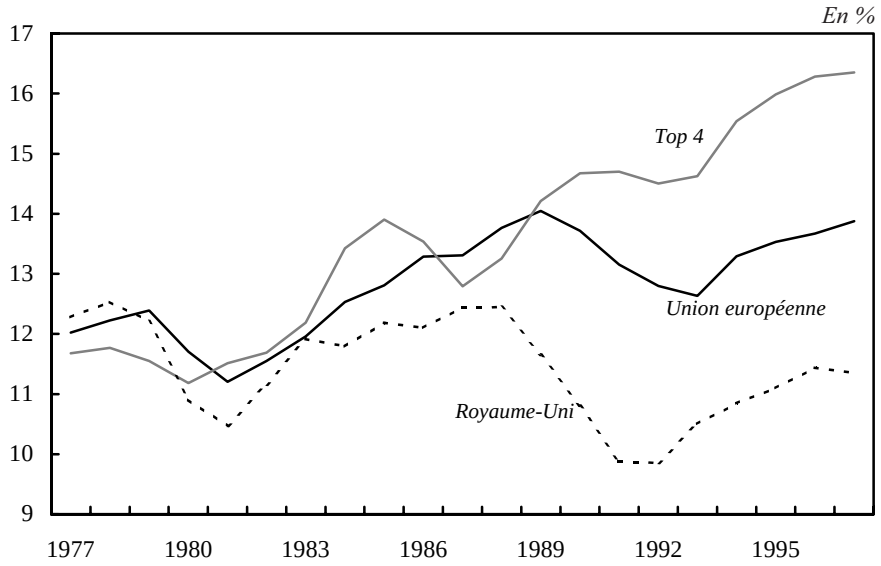
(45) La période retenue correspond aux statistiques disponibles. Une moyenne sur trois années a été utilisée pour corriger l'effet des décalages des cycles.

La variation du taux de chômage est positivement corrélée à celle du taux de marge :

$$\Delta TCH = 0,41 \quad \Delta TMAR - 0,99 \quad R^2 = 0,63$$
$$(5,2) \qquad (1,5)$$

Si l'enchaînement « modération salariale-compétitivité coût-emploi » doit

13. Taux de profit



Note : Taux de rendement du capital fixe selon la définition de l'OCDE.

Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 101.

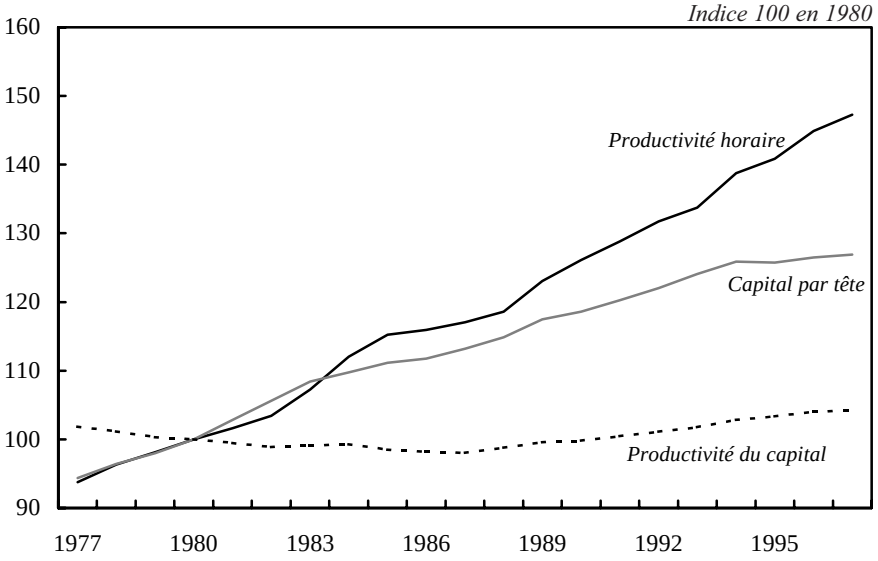
logiquement se manifester dans un délai relativement bref, il reste à explorer la possibilité d'un enchaînement long « modération salariale-restauration des profits-investissement-compétitivité » qui expliquerait que l'avantage relatif des pays du Top 4 en matière de coût salarial au cours du cycle des années quatre-vingt n'ait produit ses effets qu'au cours du cycle suivant.

Une croissance « économe en capital »

Si l'on compare les taux de profit, tels qu'ils sont fournis par les statistiques de l'OCDE, les pays du Top 4 bénéficient, depuis 1990, d'un net avantage par rapport à l'Union européenne, ce qui semble aller dans le sens de l'hypothèse précédente (graphique 13).

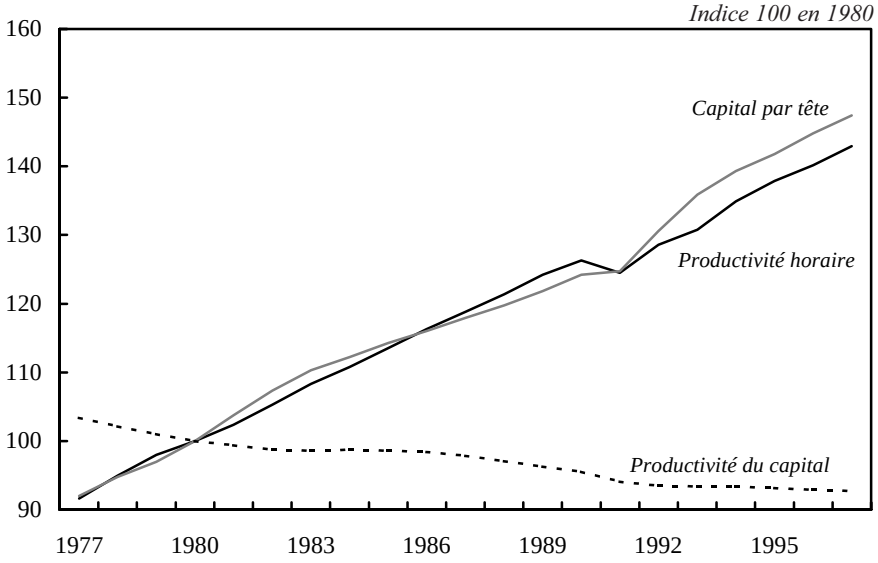
Mais l'examen des caractéristiques de la combinaison productive mon-

14. Combinaison productive du Top 4



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 98.

15. Combinaison productive de l'Union européenne



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 98.

15. Combinaison productive

Taux de croissance annuel moyen

	1990-1997				1980-1990			
	Q	Q/N	K/N	Q/K	Q	Q/N	K/N	Q/K
Danemark	2,5	2,2	2,3	– 0,1	2,0	1,1	1,9	– 0,9
Irlande	6,3	3,8	0,0	3,7	3,6	3,8	3,1	0,6
Norvège	3,8	2,7	0,2	2,4	2,4	1,8	2,4	– 0,6
Pays-Bas	2,4	0,7	0,9	– 0,2	2,2	1,3	1,0	0,3
Royaume-Uni	1,7	1,9	2,5	– 0,6	2,7	1,8	1,7	0,2
Top 4	3,1	1,7	1,0	0,7	2,3	1,6	1,7	– 0,1
Union européenne	1,9	1,5	2,5	– 1,0	2,4	1,8	2,2	– 0,3

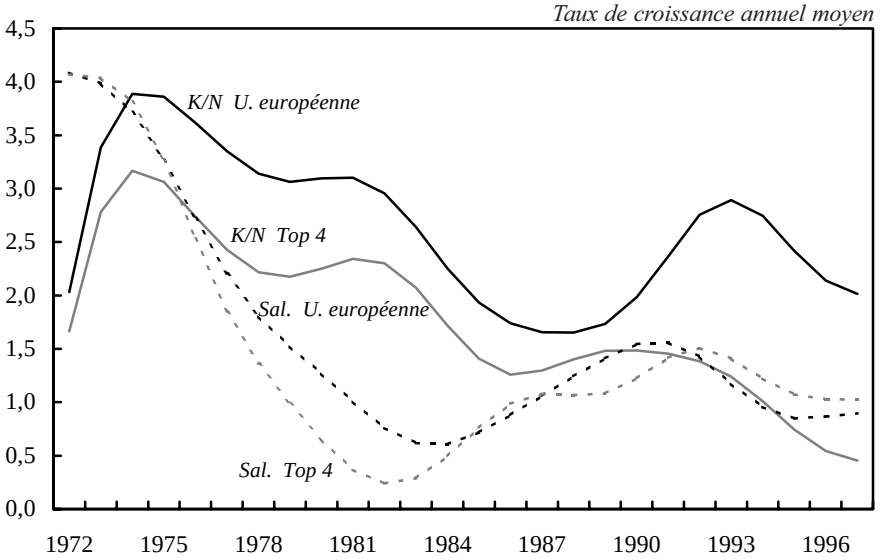
Notes : Q = PIB ; *N* = Emploi ; *K* = Capital.

Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 99.

tre que nous ne sommes pas en présence d'un enchaînement « profit-investissement-compétitivité-emploi ». Les graphiques 14 et 15 mettent en évidence un écart paradoxal : alors que la productivité horaire du travail augmente légèrement plus vite dans le Top 4 que dans l'Union européenne, le capital par tête a une croissance fortement ralentie, ce qui permet une re-

16. Substitution capital/travail et salaire

Taux de croissance annuel moyen



Source : Husson, Jolivet et Meilland, 1999, p. 99.

(46) Ici encore, il apparaît peu vraisemblable de supposer que les écarts de croissance du salaire observés à la fin de la décennie soixante-dix et au début de la décennie quatre-vingt n'aient engendré un brutal écart entre les courbes des taux de substitution qu'au début de la décennie quatre-vingt-dix.

prise de la croissance de la productivité apparente du capital alors qu'elle diminue régulièrement dans l'Union européenne.

Le tableau 15 détaille l'information pour les pays du Top 5 au cours des deux décennies. Les pays du Top 4 creusent l'écart avec l'Union européenne, à la différence du Royaume-Uni qui tend à s'en rapprocher. L'ampleur des évolutions est toutefois différenciée selon les pays du Top 4.

Le graphique 16 confirme que l'écart croissant observé dans le rythme de substitution capital-travail ne s'explique pas par une différence dans le taux de croissance des salaires réels. Le Top 4 et l'Union européenne connaissent, durant la décennie quatre-vingt-dix des évolutions décalées mais, comme nous l'avons déjà vu, d'ampleur moyenne voisine[46].

Ces résultats sont cohérents avec ceux mis en évidence par Olivier Blanchard (par exemple, Blanchard, 1998) lorsqu'il oppose « pays anglo-saxons » et « pays d'Europe continentale ». Dans les seconds, la modération salariale, depuis la moitié des années quatre-vingt, n'a pas entraîné de ralentissement de la substitution capital/travail.

Sous cet aspect, les pays du Top 4 se seraient éloignés, seulement au cours de la décennie quatre-vingt-dix, du modèle de l'Europe continentale pour se rapprocher d'un modèle américain de croissance « économe en capital ». Il est difficile de proposer une explication satisfaisante de cette rupture intra-européenne :

• elle ne résulte pas d'une évolution différente de la part relative de l'industrie et des services ;

• il n'y a aucune raison de supposer que les pays du Top 4 aient adopté un modèle technologique différent de celui des autres pays de l'Union européenne.

Si l'on accepte comme fiables les statistiques harmonisées établies par l'OCDE[47], la recherche devrait donc se focaliser sur les facteurs explicatifs d'une différenciation des logiques d'accumulation du capital dans des conditions telles qu'un ralentissement relatif de la substitution capital/travail soit compatible avec une croissance plus forte de la productivité horaire du travail.

Une hypothèse possible reposerait sur l'existence de compromis sociaux stables dans les pays du Top 4 ; elle combinerait deux arguments :

• la substitution capital-travail résulte moins des évolutions de salaires

(47) On connaît la fragilité des mesures du capital. Dès lors, un choix est ouvert. Ou bien ces évaluations sont jugées inutilisables pour la comparaison internationale ; il faut alors renoncer à utiliser les notions de taux de profit, de substitution capital/travail ou de productivité apparente du capital. Ou bien, les chiffres disponibles sont acceptés comme des ordres de grandeur, ce que nous ferons ici ; il est alors logique d'utiliser les séries de l'OCDE qui présentent le meilleur degré de cohérence avec les autres grandeurs intervenant dans les trois ratios mentionnés. On ne peut toutefois déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus sont biaisés par les différences des méthodes nationales d'évaluation.

constatées que des anticipations de revendications salariales par les entreprises ; la fiabilité des engagements durables de modération salariale acceptés par les syndicats serait alors une variable explicative ;

• les compromis macro-sociaux établis dans ces pays comprennent aussi une acceptation des réorganisations productives qui se dérouleraient ainsi dans des conditions non conflictuelles ce qui faciliterait les progrès de la productivité horaire du travail.

Nous examinerons dans la troisième partie la nature de ces compromis sociaux, ce qui permettra de discuter partiellement la validité de l'hypothèse. Soulignons dès maintenant que l'on de dispose pas de tests rigoureux permettant d'aller au-delà d'une illustration qualitative de sa vraisemblance.

Quelques enseignements

L'objectif de l'examen partiel de certaines relations macroéconomiques n'était pas d'aboutir à un modèle économétrique explicatif de la variation des taux de chômage[48] mais de tester les hypothèses dominantes relatives aux liens entre les caractéristiques institutionnelles du rapport salarial et les performances en matière d'emploi et de chômage. Pour le Royaume-Uni, les résultats confirment, sans éléments nouveaux, ceux obtenus dans les analyses précédentes. En revanche, pour les pays du Top 4 une dimension significative nouvelle a été mise en évidence.

Le schéma usuel d'interprétation du recul du chômage dans le Top 4 peut être résumé ainsi : dans des économies de petites dimensions, fortement ouvertes à l'échange international, la capacité de trouver des compromis centralisés sur la modération salariale et la flexibilité de l'emploi a été la source d'un avantage compétitif générateur d'une croissance plus rapide et plus « riche en emplois ».

Nous avons déjà montré que les pays du Top 4 ne se caractérisent pas globalement par une flexibilité plus grande de l'emploi (ils occupent des positions dispersées et le plus souvent intermédiaires au sein des pays d'Europe occidentale). Il apparaît de plus qu'en matière salariale leur position s'est inversée, entre la décennie quatre-vingt et la décennie quatre-vingt-dix, relativement à la moyenne de l'Union européenne : le salaire réel y a crû d'abord moins vite puis plus vite, la part salariale y a diminué d'abord plus vite puis moins vite. Il faudrait admettre qu'ils ont bénéficié au cours des années quatre-vingt-dix de leur modération salariale relative des années quatre-vingt sans que, dans la seconde période, leur évolution relative ait constitué un handicap.

(48) On trouvera un modèle de ce type proposé par Michel Husson dans le rapport préparé par l'IRES pour le Conseil d'Analyse Économique (Husson, Jolivet et Meilland, 1999, pp. 131-140).

(49) Les variations de taux de change ne constituent pas un facteur explicatif pour ces pays.

Il semble difficile d'accepter l'idée qu'un effet de compétitivité-prix ne se manifeste qu'avec un décalage d'une dizaine d'années[49]. En revanche, un tel délai serait concevable dans l'hypothèse d'un lien « modération salariale-compétitivité » qui passerait par la restauration des profits et le dynamisme de l'investissement (« les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain »).

Le résultat, paradoxal et inexpliqué, est à l'opposé. Les pays du Top 4 ont brutalement accru pendant la décennie quatre-vingt-dix leur écart avec l'Union européenne quant au rythme de substitution capital/travail (rythme inférieur au sein du Top 4) et ce dans une période où le salaire réel y augmente plus rapidement que dans l'Union européenne et la part salariale (donc le coût unitaire du travail) y diminue légèrement moins vite.

Nous ne sommes pas en présence d'une croissance « riche en emplois » au sens usuel du terme puisque la productivité apparente du travail (par tête et par heure) croît plus vite au sein du Top 4. Il ne s'agit donc pas d'un effet classique de substitution capital/travail sous l'effet d'une variation du prix relatif des facteurs ; en effet, le Top 4 accroît son écart positif de productivité du travail par rapport à l'Union européenne. Il s'agit d'une croissance « économe en capital » et « riche en productivité du travail » dont l'effet sur l'emploi « passe » par la croissance du PIB.

Cette analyse ne conduit pas à ignorer l'importance du facteur « modération salariale » dans l'explication des performances nationales en matière d'emploi et de chômage mais elle conduit à un autre type d'explication. La modération salariale constatée *ex post* ne constitue pas une variable explicative pertinente. Dans une logique de courbe de Phillips, elle peut être la simple conséquence de l'augmentation du taux de chômage. Notre hypothèse est que la modération salariale agit principalement par son effet sur les anticipations. Ceci suppose qu'elle résulte de compromis jugés durables et fiables, ce qui implique que les organisations syndicales obtiennent des contreparties suffisantes pour légitimer une telle stratégie à l'égard de leurs membres, y compris dans les phases de reprise économique. Sous cet aspect également, le Royaume-Uni et les pays du Top 4, présentent des dynamiques contrastées qu'il convient d'analyser dans leur cohérence nationale spécifique.

Cohérences nationales

Une approche alternative

L'analyse demeure limitée aux politiques qui ont un impact immédiat sur le fonctionnement du marché du travail. Il sera fait référence, en tant que de besoin, aux politiques plus larges dans lesquelles elles s'insèrent

(politique économique, protection sociale, politique éducative) et qui conditionnent partiellement leur efficacité.

L'analyse comparative met en évidence une forte similitude des thèmes en débat dans les différents pays quelles que soient, par ailleurs, la diversité et la variabilité des choix retenus. De manière simplifiée, quatre dossiers majeurs peuvent être distingués : les salaires, les transferts sociaux, les dispositifs spécifiques de politique de l'emploi, la réduction et l'aménagement du temps de travail. Deux remarques sont nécessaires avant un bref inventaire :

• dans chacun des domaines s'opposent des analyses et des préconisations qui non seulement reflètent des points de vue théoriques différents mais aussi des pronostics différents sur l'effet propre imputable aux différentes variables d'action ;

• le perfectionnement technique des politiques de l'emploi a conduit à des chevauchements ou des imbrications croissants entre les mesures relevant des différents domaines.

Dans les quatre pays retenus pour l'analyse, comme dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale, les termes des débats sont analogues quant aux enjeux en matière d'emploi et de chômage.

Salaires

• débat entre une approche par le coût salarial qui privilégie les mécanismes de compétitivité-prix, éventuellement amplifiés par l'élasticité de substitution des facteurs, et une approche par le revenu salarial qui combine des préoccupations de soutien de la demande et d'équité dans le partage des gains de productivité ;

• débat sur le degré optimum de centralisation/décentralisation de la fixation des salaires (pression inflationniste, lien aux performances entreprises…) ;

• débat sur le degré optimum de dispersion des salaires (incitation à l'effort productif, lutte contre le chômage des travailleurs faiblement qualifiés…).

Transferts sociaux

• débat sur le volume et le mode de financement des transferts sociaux compte tenu de leur impact sur le coût salarial (« coin » social et fiscal) et sur les dépenses publiques ;

• débat sur l'impact des transferts sociaux quant à l'incitation ou à la désincitation au travail (« trappe » de la pauvreté et « trappe » du chômage) et quant à la mobilité de la force de travail.

Dispositifs spécifiques de politique de l'emploi

• débat sur leur effet net, en matière d'emploi et de chômage, compte tenu des effets d'aubaine, de substitution, de déplacement et de flexion des taux d'activité ;

• débat entre mesures générales ou lissées, moins perturbatrices du fonctionnement du marché du travail, et mesures ciblées, réservées à des publics en difficulté ;

• débat sur le rôle respectif des aides à l'emploi marchand et à l'emploi non marchand.

Réduction et aménagement des temps de travail

• débat sur l'efficacité en matière d'emploi des différentes modalités ;

• débat sur les contreparties de la réduction de la durée (modération salariale, flexibilité des temps de travail).

L'analyse, domaine par domaine, des choix adoptés dans les quatre pays montre en premier lieu, une forte hétérogénéité ainsi que des inflexions significatives dans le temps et, en second lieu, l'absence d'un contraste clair entre ces pays et ceux qui n'ont pas obtenu, dans la même période, des résultats satisfaisants en matière d'emploi et de chômage. Ce constat est cohérent avec celui établi plus haut : l'impossibilité d'« expliquer » les performances relatives à partir de batteries d'indicateurs ou de relations économétriques reflétant les caractéristiques des marchés du travail nationaux.

Si ce diagnostic est pertinent, il oriente vers une autre approche de la performance des économies nationales qui ne reposerait pas sur l'inventaire de leurs caractéristiques partielles mais sur l'appréciation de leur cohérence. En effet dans le premier cas, on adopte implicitement une hypothèse de séparabilité. À chaque caractéristique peut être attribuée une « valeur » ; une moyenne pondérée de ces valeurs est prédictive de la performance potentielle. Outre l'avantage de simplicité, cette démarche est bien adaptée aux besoins des organisations internationales qui visent à promouvoir la diffusion des « meilleures pratiques ».

Elle offre l'inconvénient d'ignorer les rapports de complémentarité et/ou de contradiction qui existent entre les options retenues dans les différents domaines. Ainsi un système « généreux » d'indemnisation du chômage (usuellement classé comme facteur de rigidité) peut être la condition d'une forte mobilité de la main d'œuvre Ainsi une faible dispersion des salaires (qui recevra le même classement défavorable) peut être la condition d'acceptation d'une politique de modération salariale. Ces problèmes de cohérence n'ont pas seulement une nature technique mais plus profondément une nature sociale. Sauf si l'on admet que les rapports de forces permettent d'imposer complètement et durablement une stratégie homogène, il faut prendre en compte les conditions d'un compromis social acceptable. La cohérence sociale exige parfois l'acceptation de certaines in-

cohérences techniques ou de décalages dans le temps entre des réformes logiquement complémentaires. La question est alors de savoir dans quelles conditions ces compromis sont générateurs d'effets positifs en matière d'emploi et de chômage.

Dans cette problématique, les *success stories* permettent intuitivement de comparer deux logiques fortement contrastées. Le Royaume-Uni poursuit entre 1979 et 1997 une politique systématique de libéralisation économique, vigoureusement mise en œuvre dans la régulation du marché du travail. Le fort recul du taux de chômage au cours des dernières années est-il la démonstration, longuement attendue, de l'efficacité de cette stratégie ? Les autres pays proposent, avec une ancienneté inégale, des exemples de compromis sociaux tripartites évolutifs dont l'origine ou la redéfinition ont été liés à l'apparition d'un chômage massif. La nature du compromis est-elle la source des bonnes performances récentes ?

La rupture sociale : le Royaume-Uni

Après avoir dépassé 10 % en 1992 et 1993, le taux de chômage britannique est descendu à 6,3 % en 1998[50]. Ce résultat, qui contraste avec ceux obtenus par les autres grands pays de l'Union européenne, pose un problème majeur d'interprétation. En termes simplifiés, deux formulations extrêmes sont possibles :

• le Royaume-Uni recueille, enfin, les fruits d'une politique de libéralisation de son économie menée systématiquement depuis le retour au pouvoir des conservateurs en 1979 ; la destruction des entraves au libre fonctionnement du marché du travail contribue à créer les conditions d'une croissance plus forte et favorise une reprise rapide de l'emploi dès que la conjoncture devient favorable ; le Royaume-Uni serait le bon élève de l'OCDE en Europe et se rapprocherait du modèle américain de « *great job machine* » ;

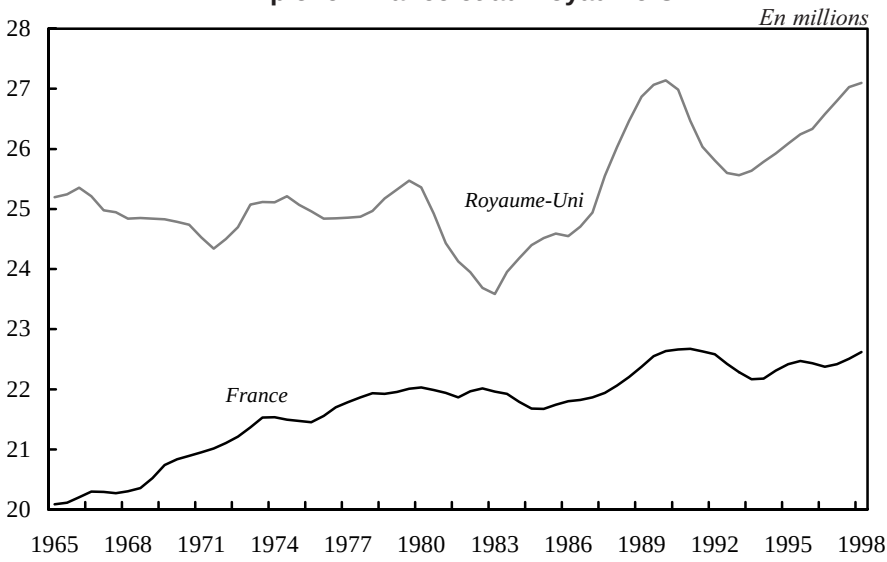
• le Royaume-Uni est caractérisé, depuis vingt ans, par l'ampleur plus marquée des cycles économiques, relativement aux pays d'Europe continentale, et par celle concomitante des fluctuations de l'emploi ; la création d'emplois dans la récente phase d'expansion est analogue, mais inférieure, à celle observée à la fin des années quatre-vingt ; le caractère exceptionnel de la baisse du chômage s'explique par la conjonction de mécanismes générateurs de retraits de la population active ; enfin la comparaison avec les autres pays européens est faussée par le décalage du dernier cycle économique.

(50) Il est de 5,9 % à la fin de 1999.

(51) Les références bibliographiques OCDE suivies d'un nom de pays désignent les *Études économiques de l'OCDE.*

En toute rigueur, il faudra attendre l'achèvement du présent cycle pour déterminer s'il a eu des caractères significativement différents des précédents et s'il a été l'occasion de mise en place de modalités nouvelles et durables de régulation de l'emploi. Dans l'état actuel de l'information, des éléments de réponse provisoires peuvent être proposés en identifiant les tendances longues apparues depuis 1979 et en s'interrogeant sur la réalité et les causes éventuelles d'une inflexion qui serait intervenue dans la présente décennie (Fouquin *et alii*, 1998 ; Husson, 1998 ; Lefresne *in* Barbier et Gautié, 1998 ; Rifflart, 1998 ; Mercier et Lee, 1999 ; OCDE, *Royaume-Uni*, 1990-1991, 1993, 1994, 1995, 1996 et 1998)[51]. L'analyse portera successivement sur les déterminants macroéconomiques, sur les institutions du marché du travail et sur la politique de l'emploi, pour mettre en

17. Emploi en France et au Royaume-Uni



Source : Husson, 1998.

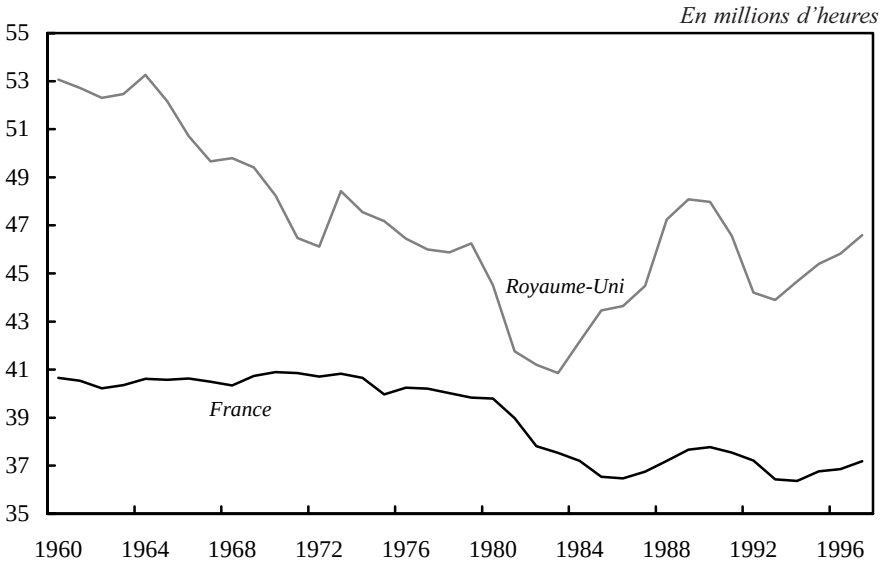
16. Fluctuations de l'emploi

Semestre	Effectifs en milliers	Variation absolue	Variation relative
1979 (II)	25 470	—	—
1983 (I)	23 587	– 1 883	– 7,4 %
1990 (I)	27 138	+ 3 551	+ 15,1 %
1993 (I)	25 560	– 1 578	– 5,8 %
1998 (I)	27 094	+ 1 534	+ 6,0 %

Source : Husson, 1998.

(52) D'où les grandes précautions nécessaires sur le choix des périodes pertinentes pour la comparaison compte tenu, de plus, du décalage des cycles.

18. Volume de travail en France et au Royaume-Uni



Source : Husson, 1998.

évidence finalement la profonde segmentation sociale engendrée par le modèle économique.

Croissance, emploi et chômage

Évolutions globales en longue période

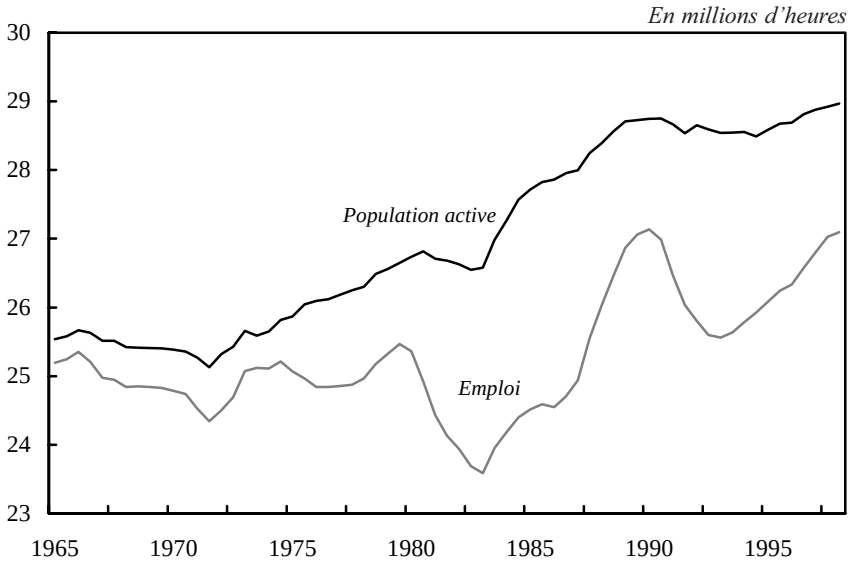
Les graphiques 17 et 18 présentent l'évolution de l'emploi et du volume de travail (nombre d'heures travaillées) pour le Royaume-Uni et permettent une comparaison avec la France. Deux premiers enseignements s'en dégagent :

• après une phase de stabilité tendancielle de l'emploi jusqu'à la fin de la décennie soixante-dix (correspondant à une réduction marquée du volume de travail), le Royaume-Uni est entré en 1980 dans une période de fortes fluctuations conjoncturelles des deux grandeurs qui fait contraste avec la relative stabilité des évolutions en France[52] ;

• si le cycle est repéré par les pics conjoncturels, la performance britannique en matière d'emploi se situe dans le cycle de la décennie quatre-vingt ; en revanche, le Royaume-Uni ne fait que retrouver en 1998 le niveau d'emploi maximum du premier semestre 1990 avec un volume de travail inférieur.

Le tableau 16 permet de mesurer l'ampleur des phases successives de destruction puis de création nette d'emploi. Si la phase d'expansion

19. Population active et emploi au Royaume-Uni



Source : Husson, 1998.

des années quatre-vingt a permis un accroissement d'emploi d'environ 1,7 million par rapport au sommet du cycle précédent, celle des années quatre-vingt-dix ne permet que la compensation des pertes antérieures. Il importe d'une part, de comprendre les différences entre les caractéris-

17. Deux cycles contrastés au Royaume-Uni

	1979-1989	1989-1998
Taux de croissance annuels moyens		
• Durée annuelle du travail	– 0,2	– 0,3
• Volume de travail	0,4	– 0,3
• Productivité horaire	2,0	1,9
• Productivité par tête	1,8	1,5
• PIB	2,4	1,6
• Emploi	0,6	0,0
• Population active	0,8	0,1
• Salaire réel	2,1	1,4
Variations		
• Part salariale	1,4	– 0,4

Sources : OCDE et Eurostat.

tiques des deux cycles, d'autre part, de rechercher l'explication de la réduction du niveau de chômage entre les deux cycles ailleurs que dans une amélioration de la capacité de création d'emplois.

Sur le second point, le graphique 19 fournit une réponse comptable. La croissance de la population active avait accompagné, à un rythme moindre, celle de l'emploi lors de la phase expansionniste des années quatre-vingt. Au cours du cycle des années quatre-vingt-dix, la population active est quasi stagnante ; c'est cette insensibilité au cycle qui permet la forte réduction du chômage. Nous aurons à en examiner plus loin les facteurs explicatifs. Il faut préalablement préciser les différences entre les deux cycles quant aux conditions d'évolution de l'emploi et du chômage.

Deux cycles contrastés

Le tableau 17 permet d'identifier les sources des variations de l'emploi et du chômage au cours des deux derniers cycles.

La réduction d'un tiers du taux de croissance du PIB, accompagnée d'une faible décélération de la productivité apparente du travail par tête, explique l'interruption du dynamisme de l'emploi qui avait été observé lors du premier cycle. La réduction de la durée annuelle du travail (due au temps partiel) permet, au cours du second cycle, de maintenir l'emploi constant alors que le volume du travail diminue (TCAM : – 0,3 % contre + 0,4 % lors du cycle précédent).

La mise en relation de l'évolution de l'emploi et des salaires est significative. Au cours du premier cycle, le salaire réel croît plus vite que la productivité du travail, ce qui engendre une augmentation de la part salariale. La situation s'inverse au cours du second cycle. Le « bon élève » de l'OCDE fournit donc une curieuse illustration des effets bénéfiques de la modération salariale sur l'emploi.

Si l'évolution du chômage s'inverse lors du second cycle relativement au premier, c'est la variation de la population active qui fournit l'explication : le TCAM passe de 0,8 à 0,1 %. Les résultats de l'Enquête sur les forces de travail indiquent l'ampleur des transformations intervenues dans la composition de la population (voir tableau 18). La stagnation de la population active est le résultat d'une croissance de même ampleur (un million) de la population totale et de la population inactive dans les tranches d'âge de 16 ans et plus. La croissance de la population inactive est uniquement le fait des hommes qui se sont massivement retirés du marché du travail alors que les femmes y poursuivent leur progression.

L'examen des taux d'activité, d'emploi et de chômage par tranches d'âge (voir tableau 19) permet d'affiner le diagnostic. Certes, la chute des taux

(53) Rappelons que l'analyse porte sur les facteurs de variation du chômage. Il faut rappeler qu'en niveau le taux d'activité du Royaume-Uni est supérieur de près de 10 points à la moyenne de l'Union européenne.

18. Variation de la composition de la population de 16 ans et plus au Royaume-Uni (Printemps 1989-Printemps 1998)

Écarts absolus en milliers

	Hommes	Femmes	Total
Population totale	+ 735	+ 342	+ 1 078
Population active	– 422	+ 393	– 29
Emploi	– 308	+ 562	+ 254
Chômage	– 113	– 169	– 282
Population inactive	+ 1 157	– 51	+ 1 106

Note : L'utilisation des résultats nationaux de l'Enquête sur les forces de travail engendre de légers écarts avec les chiffres harmonisés publiés par l'OCDE.

Source : Labour Force Survey (données CVS), *Labour Market Trands,* juin 1999.

19. Taux d'emploi, taux d'activité et taux de chômage au Royaume-Uni (Population de 16 à 64 ans)

En %

	Taux d'emploi		Taux d'activité		Taux de chômage	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Hommes (16-64 ans)	82,1	78,1	88,3	83,9	7,1	6,9
• 16-24 ans	74,2	63,3	83,5	73,4	11,1	13,8
• 25-54 ans	89,5	86,4	94,8	91,4	5,6	5,5
• 55-64 ans	62,4	58,3	68,1	62,6	8,4	6,8
Femmes (16-64 ans)	62,8	64,2	67,2	67,8	6,5	5,3
• 16-24 ans	65,9	58,5	72,4	65,4	9,0	10,5
• 25-54 ans	68,6	71,7	72,9	75,1	5,9	4,5
• 55-64 ans	36,7	38,5	38,7	39,8	5,0	3,1
Total (16-64 ans)	72,4	71,2	77,8	75,9	6,8	6,2

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 1999.

d'activité et d'emploi touche principalement les jeunes hommes de 16 à 24 ans (et à un moindre degré les jeunes filles) ; elle est la conséquence de l'accroissement des taux de scolarisation (traditionnellement faibles au Royaume-Uni) qui a nettement accéléré dans la période. Mais les autres tranches d'âge masculines sont également touchées, à la différence de ce que l'on observe pour les femmes : les taux d'activité et d'emploi reculent de plus de 3 points pour les hommes de 25 à 54 ans, ce qui constitue un phénomène exceptionnel alors que le taux de chômage est revenu en 1998 au faible niveau qu'il avait atteint en 1990 pour cette catégorie (5,6-5,5 %).

Du point de vue du « bouclage » comptable du marché du travail (et sous réserve des écarts mineurs liés aux choix adoptés pour la délimitation du cycle économique) les résultats sont simples : de pic conjoncturel

à pic conjoncturel, le Royaume-Uni retrouve pratiquement le même niveau d'emploi et de chômage ; la croissance de la population d'âge actif (environ un million) a été compensée par celle de la population inactive[53].

Les évolutions observées se réalisent dans une période de profonde transformation des modes de fonctionnement du marché du travail. L'analyse portera d'abord sur la période 1979-1997 pendant laquelle les gouvernements conservateurs mettent en œuvre un projet cohérent. Il faudra ensuite apprécier la nature des inflexions apportées par le nouveau gouvernement travailliste.

Les institutions du marché du travail

Historiquement, le système de relations professionnelles britannique est marqué par le principe du volontarisme (*voluntarism*) qui a deux manifestations principales :

• d'une part, l'intervention normative de l'État est limitée à un strict minimum ;

• d'autre part, la négociation collective n'existe et n'aboutit que par la volonté des parties ; les employeurs, en particulier, n'ont aucune obligation ni de reconnaître les organisations syndicales, ni de négocier avec elles.

L'état des rapports de forces entre patronat et syndicats ainsi que la nature de leurs stratégies respectives sont donc déterminants. La période de croissance forte postérieure à la Seconde Guerre mondiale a été, globalement, une phase de montée du pouvoir syndical. Au-delà de la négociation d'entreprise, les syndicats parviennent souvent à imposer une négociation de branche (plus exactement, une négociation *multi-employer).* Les négociations portent principalement sur les salaires et, de manière très détaillée, sur les conditions d'utilisation de la force de travail *(work rules,* lignes de démarcation entre métiers, nombre d'emplois correspondant aux équipements productifs, etc.). Les entreprises ont cherché, avec un faible succès, à récupérer des marges de liberté par des « accords de productivité » qui échangeaient des avantages salariaux contre un accroissement de la flexibilité interne. Dans certaines périodes, notamment sous les gouvernements travaillistes, des instances nationales tripartites ont eu pour tâche de rechercher une régulation globale des conditions de la négociation, principalement en matière salariale.

Dans ce contexte, la récession qui suit le premier choc pétrolier se traduit par une poussée brutale de la part salariale. La mise en cause de la rigidité du marché du travail et, tout spécialement, du pouvoir syndical devient un enjeu politique central ; on considère souvent qu'elle a été un facteur décisif de la victoire des conservateurs aux élections de 1979. S'ouvre alors une période de mutation radicale du système de relations professionnelles qui permet au Royaume-Uni de figurer en tête des pays européens dans les classements selon les indicateurs de flexibilité du marché du travail.

Une offensive gouvernementale agressive mais d'ampleur limitée

Si l'hostilité des gouvernements conservateurs à l'égard de toute forme de régulation du marché du travail est manifeste et globale, elle ne trouve que des champs d'application limités du fait même de la tradition antérieure. Outre l'abandon de tout mécanisme de consultation tripartite, les réformes viseront principalement trois domaines.

En premier lieu, l'affaiblissement direct du pouvoir syndical a été recherché par une série de lois, entre 1980 et 1990, qui ont interdit le monopole syndical en matière d'embauche *(closed shop)* et les grèves de solidarité, qui ont imposé des votes au sein des syndicats avant le déclenchement des grèves, qui ont introduit une responsabilité financière des syndicats pour les coûts engendrés par les grèves.

En deuxième lieu, les *Wages Councils* ont été progressivement supprimés. Ces organismes paritaires, complétés par des experts indépendants, avaient notamment pour fonction de fixer les taux de salaires minimaux dans les branches mal couvertes par la négociation collective. Les derniers *Wages Councils* ont disparu en 1993, laissant aux employeurs la liberté de fixation des salaires en l'absence d'accords collectifs.

Enfin, les structures tripartites *(Industrial Training Boards)* qui contrôlaient le financement et l'organisation de la formation professionnelle dans les entreprises, y compris l'apprentissage, ont été progressivement supprimées pour laisser place à l'initiative privée appuyée par des financements publics (voir ci-après).

La stratégie patronale de décentralisation des rapports de travail

La période est marquée par la convergence de deux tendances. D'une part, les accords de branche *(multi-employer)* sont devenus l'exception dans la mesure où les fédérations patronales refusent désormais en général de négocier à ce niveau. D'autre part, le champ couvert par la négociation collective s'est réduit au profit des politiques de gestion des ressources humaines menées directement par les entreprises. Le pourcentage des établissements employant au moins 25 salariés dans lesquels les syndicats sont reconnus par l'employeur est tombé de 67 % en 1980 à 45 % en 1998(54).

Le contenu de la négociation d'entreprise ou d'établissement a changé. Sans que l'on puisse en mesurer l'importance quantitative, faute de recensement statistique des accords collectifs, des études de cas ont montré le développement de nouveaux types d'accords *(Employment Security Agreements ou Partnership Agreements)* qui contiennent un échange entre des garanties sur la sécurité de l'emploi, souvent limitées et conditionnelles, et des concessions syndicales sur la flexibilité du temps de travail et de l'organisation du travail.

(54) Selon les résultats de l'enquête *Workplace Employee Relations Survey*.

Un syndicalisme divisé sur la défensive

Le syndicalisme britannique a connu, pendant la décennie quatre-vingt, un recul sévère qui paraît autant lié à des problèmes structurels et idéologiques internes qu'aux assauts du gouvernement conservateur. Ce syndicalisme de la grande industrie et des services publics a directement souffert du rétrécissement de ses bases d'appui. Le taux de syndicalisation est passé de 50 % en 1980 à 33 % en 1994. La coexistence de syndicats de métier, en déclin, et de syndicats généraux, résultats de fusions successives génératrices d'hétérogénéité, a rendu difficile l'élaboration d'une stratégie à l'échelle du TUC. Globalement, celui-ci a essayé d'éviter l'affrontement ouvert compte tenu du déséquilibre des rapports de forces. Il a adhéré tardivement à une ligne pro-européenne parce qu'il espérait trouver à Bruxelles une reconnaissance de légitimité et des normes réglementaires qui lui faisaient défaut. Il a cherché à proposer au patronat de nouvelles relations plus coopératives sur les lieux de travail selon une logique d'échange entre reconnaissance de droits pour les travailleurs et engagement pour la compétitivité[55] mais n'a rencontré qu'un écho limité. Si les luttes défensives ont été vigoureuses, parfois violentes, dans certains secteurs menacés, le taux de conflictualité global a nettement diminué et la *deregulation* a pu être mise en œuvre dans l'ensemble de l'économie.

Si l'on se réfère à la typologie traditionnelle, le Royaume-Uni, représente, au terme de la période conservatrice, la meilleure illustration en Europe d'un système de relations professionnelles fortement décentralisé et faiblement coordonné et d'un marché du travail où les obstacles institutionnels à la flexibilité ont été systématiquement éliminés.

La politique de l'emploi

De faible importance, si on la mesure avec les indicateurs quantitatifs usuels, la politique de l'emploi a été tout aussi vigoureuse que celle menée dans le domaine des relations professionnelles ; elle a visé prioritairement au renforcement de l'incitation au travail et de la mobilité professionnelle.

Cadrage global

Définies selon les conventions de l'OCDE, les dépenses publiques pour les programmes du marché du travail situent le Royaume-Uni à l'écart non seulement des autres pays retenus pour la comparaison mais, plus généralement, de l'ensemble des pays d'Europe occidentale (voir graphique 9). La dépense globale est très faible et a sensiblement diminué depuis dix ans.

(55) En témoigne le document *Partners for Progress*, adopté en 1997, affirmant que « la coopération active sur les lieux de travail entre employeurs et syndicats – les partenaires sociaux – doit assurer l'investissement humain et une meilleure sécurité de l'emploi en promouvant la compétitivité et les meilleures pratiques pour la qualité des produits et des services ».

Plus des deux tiers correspondent à des mesures dites passives (indemnisation du chômage) ; ce poste est logiquement lié à l'évolution cyclique du nombre des chômeurs. Les dépenses dites actives ont diminué de moitié depuis l'année budgétaire 1987-1988 (en pourcentage du PIB) ; elles ne représentent plus, en 1997-1998 que 0,37 % du PIB, dont près de la moitié (0,16 %) résulte des dépenses de fonctionnement du service public de l'emploi.

Il faut éviter un contresens sur ces chiffres. Le fait que l'État dépense peu, et de moins en moins, pour la politique de l'emploi ne signifie pas une absence d'intervention publique. Celle-ci a eu un impact considérable qui résulte moins du financement de dispositifs spécifiques que de la transformation des normes. Plutôt qu'une présentation générale (Lefresne *in* Barbier et Gautié, 1998 ; Meager, 1997 ; Fouquin *et alii*, 1998), l'accent sera mis sur trois domaines où les innovations institutionnelles ont été particulièrement significatives.

L'insertion professionnelle des jeunes

En 1979, le gouvernement conservateur hérite, en matière de formation des jeunes d'un système caractérisé par des taux très faibles de scolarisation initiale, par le caractère fragmenté et hétérogène des formations postérieures à l'obligation scolaire *(further education),* enfin par le caractère sélectif de l'apprentissage où l'influence des syndicats de métiers s'est maintenue. Une transformation radicale des fonctions et des modes de gestion de l'insertion professionnelle des jeunes est mise en place ; à travers la multiplicité des changements institutionnels, dont le détail ne sera pas retracé, quelques enseignements majeurs se dégagent (Lefresne, 1999).

Deux logiques contradictoires

Tout au long de la période, les dispositifs cherchent à combiner deux objectifs prioritaires.

En premier lieu, l'origine du chômage massif des jeunes faiblement qualifiés est située dans leur coût salarial excessif. Des programmes de formation professionnelle en alternance[56] offrent à titre gratuit aux entreprises une main d'œuvre qui consacre la majorité de son temps aux tâches productives (sans obligation de contrat de travail) et une fraction complémentaire à des formations de base financées par l'État. Le faible niveau de l'indemnité que reçoivent ces jeunes et la faible qualité des formations offertes donnent rapidement une image négative à ces dispositifs. Ils accueillent

(56) Principalement le *Youth Training Scheme*, créé en 1983, devenu le *Youth Training* en 1990.

(57) La reconnaissance du droit au *YTS* pour les jeunes de 16 et 17 ans entraîne, en 1988, leur exclusion du droit à l'indemnisation du chômage.

(58) Comme en témoigne la création, en 1993, d'un nouveau dispositif, le *Modern Apprenticeship*, destiné à former des ouvriers ou employés hautement qualifiés et des techniciens.

cependant, dans la seconde moitié des années quatre-vingt, des effectifs importants parce qu'ils constituent le principal moyen d'échapper au chômage[57].

En second lieu, les pénuries chroniques, quantitatives et qualitatives, de main d'œuvre qualifiée que connaît l'économie britannique et la faible implication des entreprises dans le domaine de la formation justifient une intervention publique à partir d'objectifs nationaux quantifiés et surtout d'une codification nationale des niveaux de qualification professionnelle *(National Vocational Qualification 'NVQ').* Ces niveaux, fondés sur une évaluation des compétences, doivent à la fois répondre aux besoins exprimés par les entreprises et, par leur standardisation, favoriser la mobilité de la main d'œuvre.

Progressivement, les priorités publiques se déplacent du premier vers le second objectif[58] mais, en pratique, les deux fonctions coexistent et s'entremêlent d'abord en fonction des logiques d'utilisation des dispositifs par les entreprises (obtenir un volant de main d'œuvre précaire peu coûteuse ou sélectionner et préparer la main d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin), ensuite en fonction des comportements des jeunes (ils semblent privi-légier de plus en plus clairement l'accès à la qualification par l'allongement de la scolarisation initiale).

Les paradoxes d'une régulation marchande de la formation professionnelle des jeunes

Convaincu de l'efficacité supérieure des mécanismes du marché, le gouvernement les introduit tant du côté de l'offre que du côté de la demande.

La mise en œuvre des programmes de formation est confiée, en 1991, à des organismes locaux *(Training Enterprise Councils – TEC –* ou *Local Enterprise Companies – LEC),* sociétés de droit commercial, dont les conseils doivent comprendre pour deux tiers des chefs d'entreprises locales. Financés par l'État selon des critères de résultats, ces organismes mettent en concurrence les offreurs de formation.

Symétriquement, le gouvernement expérimente, en 1991, les *Youth Credits* (rebaptisés ultérieurement *Training Credits)* qui deviennent progressivement la principale voie d'accès à la formation professionnelle postscolaire. Le principe est d'accorder aux jeunes un « crédit » qui leur permet d'acheter de la formation à l'entreprise ou à l'établissement de formation de leur choix.

Sans insister ici sur les effets pervers engendrés par ces pseudo-marchés[59], il faut souligner le résultat paradoxal de la politique adoptée. La régulation marchande opère sur la répartition de financements publics

(59) Principalement liés, comme l'ont montré diverses évaluations, à la recherche de rentabilité des *TEC/LEC* et des établissements de formation sur des « marchés » à information partielle et asymétrique avec des « prix » fixés par l'État.

selon les critères fixés par l'État. Outre l'exclusion des syndicats (objectif recherché) et de toute représentation des intérêts des « formés », ce mécanisme a aussi provoqué le retrait des entreprises de leurs responsabilités en matière de formation ; leurs dépenses en ce domaine ont significativement diminué. La formation professionnelle post-scolaire des jeunes tend ainsi à constituer un secteur fonctionnant selon une logique de rentabilité et piloté par les critères d'attribution des fonds publics. Par rapport à la situation de départ, il s'agit d'un considérable renforcement de l'intervention étatique.

L'indemnisation du chômage : activation ou exclusion

Le cas du Royaume-Uni offre l'exemple de l'articulation la plus étroite entre l'indemnisation du chômage et les mesures de politique active du marché du travail. Il permet aussi de mettre en évidence l'ambiguïté de cette stratégie : elle conduit de manière indissociable à faciliter et accélérer les reprises d'emploi, à contraindre les chômeurs à accepter des emplois précaires et/ou faiblement rémunérés ou à les exclure des droits à l'indemnisation.

La réforme de l'indemnisation

Jusqu'en 1996, le Royaume-Uni dispose de deux régimes d'indemnisation. Le régime d'assurance *(Unemployment Benefit)* assure pendant un an au maximum une indemnité fixe sans conditions de ressource. Un complément fonction du salaire antérieur *(Earnings Related Supplement)* avait été introduit en 1966 mais supprimé en 1982 sur l'argument qu'il engendrait une désincitation au travail. Le régime d'assistance *(Income Support),* également d'un montant fixe, est attribué sous conditions de ressources pour une durée illimitée.

Dès la fin des années quatre-vingt, diverses mesures restrictives sont introduites : exclusion, sauf exceptions, des jeunes âgés de 16 et 17 ans, qui sont renvoyés vers des dispositifs spécifiques d'insertion et durcissement des conditions d'éligibilité pour l'assurance. Une des conséquences fut la croissance de la part des chômeurs dépendant, partiellement ou totalement, d'une prestation sous conditions de ressources : leur pourcentage passe de 41 % en 1970 à 77 % en 1995.

L'introduction de l'« allocation du chercheur d'emploi » *(Jobseeker's Allowance)* en 1996 constitue une nouvelle étape dans cette logique. Elle se substitue aux deux régimes précédents et offre une indemnisation d'un montant fixe[60] :

- d'une part, pendant six mois et sans conditions de ressources, aux chômeurs qui remplissent les conditions d'éligibilité de l'ancienne assurance chômage ;
- d'autre part, sous conditions de ressources et pour une durée illimitée, aux autres chômeurs qui satisfont les conditions d'une recherche active d'em-

(60) Ce montant est en fonction de l'âge, de la situation familiale et des conditions de logement.

ploi.

Ce mécanisme exclut, au bout de six mois, les chômeurs autrefois bénéficiaires de l'assurance dès lors que les revenus ou l'épargne de leur ménage les situent au-dessus du plafond de ressources.

Les mesures d'« activation »

Tout chômeur sollicitant une indemnisation doit signer avec le service public de l'emploi *(Job Center)* un contrat de recherche d'emploi *(Jobseeker's Agreement)* qui définit ses droits et ses obligations. Différentes étapes sont définies après treize semaines, six mois, douze mois, dix-huit mois et deux ans de chômage. Au cours de ces étapes, les dispositifs offerts au chercheur d'emploi se diversifient : techniques et moyens matériels pour la recherche d'emploi, indemnités de frais de déplacement, bilans de compétences, stages de remotivation, cycles de formation, expériences de travail, primes pour l'acceptation d'emplois à temps partiel et/ou à faibles salaires *(cf.* ci-après), travaux d'intérêt général pour les jeunes de moins de 25 ans avec un complément d'indemnisation, travail à l'essai pour les chômeurs de plus de six mois. L'utilisation de ces dispositifs se réalise, au départ, sur une base volontaire mais le service public de l'emploi peut la rendre obligatoire sous peine de suspension ou de suppression de l'indemnisation.

Parallèlement, la définition de l'emploi convenable qu'un chômeur est tenu d'accepter s'élargit progressivement. Initialement l'emploi doit correspondre à la profession du chômeur avec un salaire voisin de son salaire antérieur. Après treize semaines, le champ professionnel est élargi. Après six mois, le chômeur ne peut plus avoir d'exigences sur le niveau de salaire.

Ainsi les mesures positives d'aide à la recherche et à la reprise d'emploi sont-elles rendues étroitement interdépendantes des menaces de suspension ou suppression de l'indemnisation. Concrètement les chômeurs sont mis en demeure de choisir entre l'emploi, tel qu'il est proposé sur le marché du travail, ou le renvoi dans la position d'inactif. La première option est favorisée par des incitations financières.

Une forme spécifique d'aide à l'emploi

Si le gouvernement reprend initialement, en les modifiant, les mesures de subvention à l'emploi introduites par le gouvernement travailliste au cours de la décennie soixante-dix, il abandonne cette orientation dès le milieu de la décennie quatre-vingt. Ces mesures, ciblées sur des catégories de chômeurs en difficulté, sont jugées génératrices d'effets d'aubaine pour les entreprises et, plus généralement, perturbatrices du fonctionnement du marché du travail. Une politique de l'offre est substituée à la politique de la demande.

Le principe général est d'accorder une prime ou une allocation, tempo-

raire ou permanente, à des chômeurs qui acceptent un emploi à temps partiel et/ou faiblement rémunéré. Sans entrer dans le détail des différents dispositifs (Meager, 1997), la logique et l'impact ambigu de ces prestations peuvent être illustrés sur un exemple typique. Le *Family Credit*, introduit en 1988, est une allocation sous condition de ressources offerte aux couples et aux parents isolés ayant au moins un enfant à charge si l'un des membres du ménage travaille au moins 16 heures par semaine. En 1996, un mécanisme analogue de complément de revenu *(Earnings Top-Up)* a été créé à titre expérimental pour les célibataires. L'objectif de ces mesures est d'éviter le « piège du chômage », c'est-à-dire la situation dans laquelle un chômeur n'a pas ou peu d'intérêt financier à accepter un emploi peu rémunéré compte tenu des prestations sociales dont il bénéficie. Le risque est double.

D'une part, les employeurs peuvent être encouragés à créer ce type d'emplois inférieurs en tirant partie du complément financier qui pousse les chômeurs à les accepter.

D'autre part, du fait de la condition de ressources associée aux prestations, les chômeurs risquent de passer du « piège du chômage » au « piège de la pauvreté » : l'indemnité se réduit puis disparaît si les revenus augmentent ; lorsqu'on tient compte, de plus, de la fiscalité sur les revenus, il peut devenir sans intérêt pour ces salariés d'accroître leur volume de travail.

La politique de l'emploi des gouvernements conservateurs est donc une politique de l'offre : elle vise à fournir aux entreprises une force de travail dont les compétences sont adaptées à leurs besoins et qui est encouragée ou contrainte à accepter tout emploi disponible. Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas la volonté ou la capacité d'entrer dans cette logique sont pris en charge par l'assistance. La réduction du chômage s'opère par un double flux allant d'une part vers des emplois « inférieurs », d'autre part, vers l'inactivité au sens statistique du terme.

Segmentation et marginalisation

Le modèle de développement économique et la conception de la politique sociale mis en œuvre pendant dix-huit ans par les gouvernements conservateurs ont engendré une dynamique de fractionnement des statuts et d'amplification des inégalités qui se manifeste d'abord parmi les titu-laires d'emploi, ensuite au sein des catégories situées à la marge du marché du travail, enfin pour les ménages totalement exclus du marché du travail *(workless households).*

Les inégalités dans l'emploi

(61) Parallèlement, la durée moyenne du travail des salariés à plein temps continue à augmenter. Les heures supplémentaires représentent environ 10 % du total des heures habituellement travaillées et sont concentrées sur la moitié des salariés (Rifflart, 1998).

L'ampleur du phénomène a été mesurée par de multiples travaux aux résultats convergents dont il est suffisant ici de rappeler les principaux résultats :

• même pour les seuls salariés à plein temps, l'accroissement des inégalités est significatif puisque en ce qui concerne le salaire brut hebdomadaire, le rapport du neuvième au premier décile est passé entre 1979 et 1995 de 2,79 à 3,38 (Fouquin *et alii*, 1998) ;

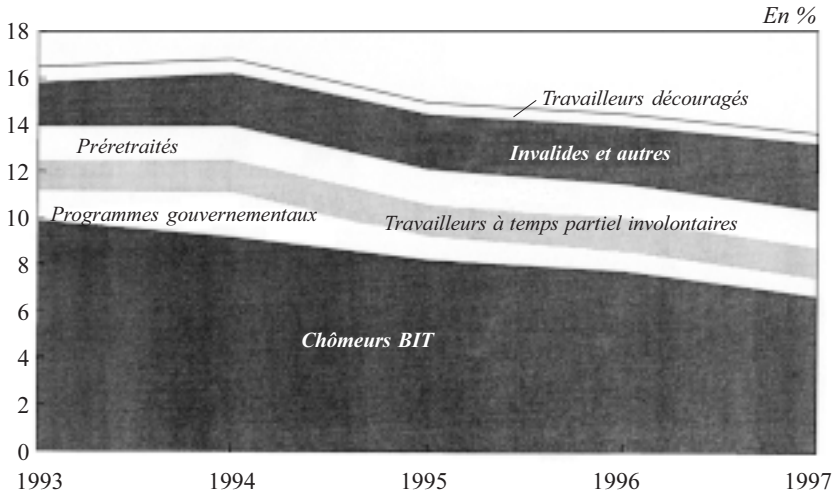
• les écarts sont amplifiés lorsque les emplois à temps partiel sont pris en compte ; leur importance relative s'accroît et la durée moyenne du travail a tendance à diminuer pour se polariser autour de 16 heures hebdomadaires[61] ;

• le développement du travail indépendant pousse dans la même direction puisqu'il tend à se concentrer à la fois au sommet et à la base de l'éventail des revenus.

Les marges du marché du travail

Nigel Meager et Ceri Evans (1998) ont proposé une évaluation des caté-

20. Taux de chômage « élargi »(*)



Note : (*)Le pourcentage est calculé en incluant au dénominateur dans la population active « élargie » les catégories statistiquement classées inactives qui figurent au numérateur.

Source : Meager et Evans (1998), sur la base de l'Enquête sur les forces de travail.

gories aux marges du marché du travail sur la base de l'Enquête sur les forces de travail[62]. Les définitions adoptées par ces auteurs conduisent à un chiffrage restrictif.

(62) Des discontinuités de définition ne permettent d'établir une série cohérente que depuis 1993.

• les travailleurs à temps partiel involontaire ne sont comptés que pour moitié de leur effectif (convention de calcul pour une approximation d'équivalent plein temps) ;

• les invalides retenus sont ceux qui, désirant travailler, satisfont

20. Déficit d'emplois *« slack capacity »* (printemps 1996)

En millions

Chômage (BIT)	2,3
Personnes désirant travailler	2,5
Programmes gouvernementaux	0,2
Temps partiel involontaire	0,5
« Slack capacity »	5,4

Source : Labour Research, 1997.

seulement à l'un des deux critères du BIT (recherche active d'emploi ou disponibilité pour un emploi) ;

• les travailleurs découragés sont les personnes désirant travailler, mais dont la principale raison déclarée d'absence de recherche d'emploi est l'absence d'emplois disponibles.

La somme de ces catégories représente en 1997 un volume presque identique à celui des chômeurs au sens du BIT (voir graphique 20).

Une évaluation plus extensive a été établie par l'*Employment Unit (Labour Research,* 1997) à partir des résultats pour le printemps 1996 de la même Enquête sur les forces de travail (voir tableau 20). Les préretraités ne sont pas inclus mais l'ensemble des personnes souhaitant travailler parmi les inactifs sont retenues quelle que soit la cause de leur non-recherche d'emploi ou de non-disponibilité pour l'emploi. On obtient ainsi une évaluation d'une capacité disponible pour l'emploi de 5,4 millions, plus que le double du nombre de chômeurs(63).

Si l'on accepte le caractère conventionnel de ces chiffrages, le volume total de la sous-utilisation des ressources de travail potentielles peut être considéré comme de l'ordre du double du chômage mesuré selon la définition du BIT.

(63) Les travailleurs à temps partiel involontaire sont pris en compte pour l'équivalent plein-temps de la durée du travail additionnelle qu'ils souhaiteraient réaliser.

(64) C'est-à-dire dont un des membres au moins est d'âge actif.

(65) D'après les résultats du printemps de chaque année de l'Enquête sur les forces de travail.

« Workless Households »

La généralisation des prestations sociales sous condition de ressources des ménages semble être l'une des variables explicatives d'un phénomène qui a pris une ampleur considérable au Royaume-Uni : la croissance du nombre de ménages dont aucun des membres n'occupe un emploi (Bell et *alii*, 1997).

Parmi les « ménages d'âge actif »[64], le pourcentage des « ménages sans emploi », à peu près stable de 1986 à 1991 (respectivement 17 et 16 %), augmente dans la période suivante pour atteindre 20 % en 1996[65]. Cette augmentation touche toutes les catégories de ménages, quels que soient le nombre d'adultes et le nombre d'enfants, mais le phénomène s'est concentré dans les ménages de parents isolés. La proportion des « ménages sans emploi » dont au moins un des membres est chômeur a diminué de 41 % en 1986 à 31 % à 1996. Il s'agit donc d'un mouvement vers l'inactivité parmi les « ménages d'âge actif ».

Le facteur principal de l'augmentation des « ménages sans emploi » est la rubrique « maladie de longue durée et inaptitude » *(disability).* Une autre source *(Family Expenditure Survey)* indique qu'en 1993-1994 environ les trois quarts des adultes dans les « ménages sans emploi » vivaient dans une famille recevant des prestations publiques.

Ces résultats fournissent une nouvelle illustration des conséquences de la pression exercée pour l'« activation » des chômeurs. Au cours du dernier cycle, on observe l'élargissement d'une population de ménages écartés du marché du travail et dont la subsistance repose sur les dispositifs d'assistance[66].

Le « New Labour » : des inflexions significatives mais partielles

L'arrivée au pouvoir des travaillistes en mai 1997 ouvre une période de réexamen global de la politique économique et sociale. Les premiers changements mis en œuvre créent un contraste entre les réorientations profondes adoptées en ce qui concerne les institutions du marché du travail et l'impression de continuité que donne la politique de l'emploi.

De profondes réformes des institutions du marché du travail

Le rejet de toute intervention normative de l'État dans la régulation du marché du travail et des relations professionnelles est clairement abandonné. Trois décisions majeures le démontrent :

• l'abandon, pour le Traité d'Amsterdam, de l'attitude d'*opting out* en matière sociale, qui avait été adoptée par le Royaume-Uni pour le Traité de Maastricht, entraîne l'application des règlements et la transposition des directives adoptés par l'Union européenne ainsi que l'inclusion du Royaume-

(66) Les travaux sur le développement de la pauvreté au Royaume-Uni fournissent une information complémentaire sur l'ampleur des phénomènes de segmentation sociale qui en résultent.

Uni dans la sphère de la négociation collective européenne. Les traductions immédiates en sont considérables dans un pays pratiquement dépourvu de droit du travail, par exemple en matière de réglementation du temps de travail ou de comités d'entreprise européens ;

• la création d'un salaire minimum national pour l'ensemble des salariés de plus de 17 ans constitue une novation historique ; le mécanisme aura un impact beaucoup plus général que celui qu'exerçaient autrefois les *Wages Councils* ;

• la loi sur la relation d'emploi *(Employment Relations Bill)* introduit, parmi de nombreuses dispositions, une procédure de reconnaissance des syndicats pour la négociation collective dans les entreprises de plus de vingt salariés. L'employeur est tenu d'ouvrir des négociations à la demande d'un syndicat soit si une majorité des salariés sont syndiqués, soit à défaut après un vote de la majorité des salariés concernés.

Sous ces aspects la rupture est claire avec la logique développée par les précédents gouvernements conservateurs.

La continuité l'emporte pour la politique de l'emploi

Le gouvernement travailliste a affiché dans ce domaine deux priorités qui, dans leur principe, ne s'écartent pas des orientations antérieures : l'employabilité grâce à la formation et la flexibilité du marché du travail.

Sur la procédure, l'élément nouveau a été l'obtention, dans le cadre de la préparation du « plan national pour l'emploi » (procédure de Luxembourg), d'une prise de position commune des organisations patronales et syndicales (CBI et TUC) dont la préparation a été réalisée avec la coopération des ministères concernés. Une certaine forme de consultation informelle tripartite réapparaît ainsi en même temps qu'une concertation entre patronat et syndicats.

Sur le fond, la principale mesure nouvelle a été le programme *Welfare to Work* devenu *New Deal*. Tout jeune en chômage depuis six mois et tout adulte en chômage depuis deux ans doivent recevoir une offre de travail ou de formation. Si le programme réintroduit la possibilité de subventions à l'emploi pour ces catégories, il reste dominé par une logique de l'offre en renforçant les aides et les pressions à la reprise du travail tant pour les chômeurs que pour les inactifs.

Quelques enseignements

Par ses objectifs et par son contenu, la politique menée au Royaume-Uni par les gouvernements conservateurs de 1979 à 1997 constitue la meilleure illustration, en Europe occidentale, d'une stratégie de libéralisation du marché du travail présentée comme seul moyen de résorber à terme le chômage structurel. Elle a été menée avec l'appui, plus ou moins actif, du patronat dans des domaines complémentaires :

• élimination des rares dispositions réglementaires qui encadraient le fonctionnement du marché du travail ;

• affaiblissement des droits des syndicats et quasi liquidation de la négociation *multi-employer* ;

• généralisation des mécanismes marchands dans les dispositifs de formation post-scolaire et d'insertion professionnelle des jeunes ;

• réorientation de la politique de l'emploi vers des mesures d'« activation » des chômeurs mis en condition et mis en demeure de rechercher et d'accepter tout emploi disponible sur le marché du travail.

Le Royaume-Uni offre l'avantage de permettre l'étude de l'impact d'une telle stratégie sur la longue durée.

Les coûts sociaux sont aujourd'hui bien connus : aggravation des inégalités, développement des formes inférieures d'emploi, élargissement de l'exclusion sociale *(workless households).* La question centrale est d'apprécier si les sacrifices imposés à de larges fractions de la population, au nom de la flexibilité et de l'employabilité, ont permis de stimuler la création d'emploi à long terme et de réduire le taux de chômage naturel, ou d'équilibre, ou structurel.

Si la décennie quatre-vingt a été celle des réformes structurelles du marché du travail, la décennie quatre-vingt-dix aurait dû permettre d'en récolter les fruits. Tel n'est pas le constat.

Certes, l'économie britannique a une cyclicité relativement forte qui lui assure des performances spectaculaires dans les phases d'expansion. En revanche, la comparaison donne des résultats médiocres pour la décennie quatre-vingt-dix :

• le volume de l'emploi a tout juste rattrapé en 1998 le niveau du pic conjoncturel précédent[67] ;

• le faible taux de chômage actuel, au sens du BIT, résulte pour l'essentiel de l'accroissement des taux d'inactivité masculins, y compris pour les tranches d'âge adulte.

C'est au cours du cycle précédent que le Royaume-Uni a été créateur d'emplois ; en ce qui concerne la présente décennie, il ne propose qu'un modèle de résorption du chômage par transfert vers l'inactivité (à partir de taux d'activité relativement élevés). On peut l'interpréter en termes de rapprochement avec les taux d'activité moyens de l'Union européenne mais ce mouvement va à l'opposé de l'objectif affiché d'élévation du taux d'emploi.

À la différence des pays qui vont être examinés maintenant, l'expérience britannique se situe dans un climat d'affrontement social délibé-rément re-

(67) Tandis qu'il a augmenté en France.

(68) On indiquera plus loin les raisons pour lesquelles le cas de la Norvège n'a pas été traité.

(69) Pour l'essentiel, notre analyse converge avec celle présentée par Peter Auer et les experts réunis par le BIT (Auer, 2000 ; ILO, 1999).

cherché par les gouvernements conservateurs qui ont entendu détruire les bases d'une puissance syndicale qu'ils jugeaient excessive. La victoire travailliste a modifié le climat social et amorcé la création de nouvelles institutions de régulation du marché du travail (salaire minimum, *welfare for work*, droits de négociation) sans mettre en cause les orientations fondamentales de la politique de l'emploi.

Le compromis social : le « Top 4 »

Avant de chercher à déchiffrer la cohérence sociétale propre à chacun des trois pays retenus (Pays-Bas, Danemark et Irlande), il est utile de repérer leurs caractéristiques communes qui pourraient servir à la formulation d'hypothèses explicatives[68].

Les caractères communs

En acceptant les risques de la simplification, il est possible de dégager quelques caractéristiques communes aux trois pays[69].

Il s'agit d'économies de *petites dimensions*, fortement intégrées dans la division internationale du travail et donc soumises à des contraintes de compétitivité sur des marchés mondiaux où elles n'exercent aucune influence, ni sur les prix, ni sur les quantités. L'impératif de compétitivité affirmé, comme partout, par le patronat, est activement pris en charge par l'État mais il est aussi accepté par les syndicats, surtout dans les périodes où le chômage atteint des niveaux élevés. Il existe donc une base d'accord sur cet enjeu qu'il soit perçu comme un objectif ou comme une contrainte. Si les dimensions de compétitivité hors-prix ne sont pas ignorées, les acteurs s'accordent pour reconnaître qu'elle ne dispense pas de la réalisation permanente de la compétitivité-prix. Le débat porte sur les conditions d'obtention de la compétitivité.

Les politiques publiques s'inscrivent dans la logique du *« pacte de stabilité »*. L'ajustement par les variations du taux de change a été abandonné. Pour le Danemark et les Pays-Bas, l'alignement de la monnaie nationale sur le deutschemark a supprimé toute marge de liberté. L'Irlande a choisi de participer au Système monétaire européen, malgré les difficultés qu'engendraient pour elle les fluctuations de la livre britannique. L'Irlande et les Pays-Bas font désormais partie de l'UEM ; le Danemark, s'il n'a pas adhéré, a assuré le respect des critères de Maastricht. Les politiques budgétaires relèvent de la même logique. Les déficits ont été réduits et, si ces pays ne se sont pas interdits une politique budgétaire plus active au creux de la dernière récession, ils ne peuvent conserver cette marge de liberté qu'en situant leur déficit structurel au-dessous du seuil de 3 %. Le complément nécessaire de ces deux premières composantes est une politique de modération salariale. Elle ne relève pas de la seule responsabilité de l'État.

La réalisation du modèle *« compétitivité-stabilité »* n'est pas attendue

du seul renforcement des mécanismes du marché. Elle repose principalement sur l'établissement d'un compromis social qui exige l'introduction d'une troisième dimension, la *solidarité*. Dans les trois pays, pour des raisons qui tiennent à la fois à l'état des rapports de forces et aux stratégies des différents acteurs, les situations de récession économique et de chômage massif ne se sont traduites ni par l'affrontement ouvert, ni par des arrangements préservant les seuls intérêts des *insiders* mais par des accords « au sommet » générateurs d'effets positifs sur l'emploi. Les modalités de ces accords sont complexes. Elles combinent le jeu d'instances consultatives productrices de diagnostics partagés et d'objectifs communs, la signature d'accords collectifs interprofessionnels globaux, la définition, explicite ou implicite, d'un partage des responsabilités entre acteurs politiques (nationaux, régionaux ou locaux) et acteurs sociaux. Si l'on peut parler de consensus, c'est seulement quant à l'acceptation des règles du jeu. Sur le contenu, les conflits d'intérêts sont évidents. La spécificité de ces pays ne réside donc pas dans une mythique harmonie des intérêts mais dans la volonté et la capacité d'aboutir à des *compromis globaux de moyen terme.*

Ces compromis ne peuvent être interprétés comme la reconstruction de *modèles néo-corporatistes* de régulation économique et sociale, tels qu'ils avaient été théorisés à partir de l'expérience de certains pays scandinaves ou germaniques au cours de la période de croissance forte. Les compromis observés sont d'une nature nouvelle et probablement non stabilisée. Ils incluent des changements significatifs dans le contenu des différents niveaux de négociation collective, dans l'articulation des systèmes de protection sociale et des dispositifs de politique active de l'emploi, dans les modes de répartition du temps de travail rémunéré au sein de la population d'âge actif. Surtout, ils s'intègrent dans le cadre d'une politique macroéconomique transformée dans ses priorités et dans ses moyens d'action. La référence à un modèle de *corporatist governance*, centrale dans l'interprétation proposée par les experts du BIT (ILO, 1999 ; Auer, 2000), mérite donc une discussion approfondie : l'analogie dans les modes de relations entre acteurs ne doit pas faire négliger le changement de nature des compromis.

Les syndicats ont été amenés à accepter des concessions importantes : modération salariale durable, flexibilisation (limitée) du fonctionnement du marché du travail, réforme des systèmes de protection sociale. Les résultats en matière d'emploi et de chômage ont eu un caractère essentiel pour légitimer *ex post* ces concessions à l'égard de leurs adhérents et aussi pour légitimer leur fonction dans la régulation sociale. Sous le second aspect, ils ont montré leur capacité à dépasser une logique de défense immédiate des seuls intérêts de leurs membres. Sous le premier aspect, le volume des créations d'emploi a permis que la modération salariale n'engendre pas une réduction du pouvoir d'achat des ménages de salariés (élé-vation du taux d'emploi).

Les conditions de réussite de ces expériences conduisent à s'interroger

sur leur viabilité à plus long terme.

D'une part, elles reposent sur un différentiel de croissance par rapport aux autres pays de l'Union européenne. L'homogénéisation tendancielle des régulations économiques permettra-elle de maintenir durablement les conditions d'un tel écart ?

D'autre part, la forte baisse du taux de chômage prive d'un facteur qui a été central pour l'acceptation de la modération salariale. Les organisations syndicales nationales conserveront-elles la volonté de maintenir cette discipline et la capacité d'obtenir l'adhésion des salariés dans un système de négociation collective dont la tendance est à la décentralisation ?

Les Pays-Bas

À la différence du Danemark et de l'Irlande, on n'observe pas aux Pays-Bas une opposition entre la décennie quatre-vingt marquée par la montée du chômage et une décennie quatre-vingt-dix où il régresse fortement. Le recul du chômage est amorcé aux Pays-Bas dès 1983, lorsqu'il atteint son maximum (9,7 %) ; il se poursuit régulièrement jusqu'en 1992 (5,6 %) ; après une remontée engendrée par la récession, le mouvement reprend : le taux de chômage est de 4 % en 1998[70].

La majorité des analyses situent en 1982 le moment de la rupture (Accord de Wassenaar). Il faut donc prendre en compte l'ensemble de la période postérieure pour identifier l'origine des performances réalisées en matière d'emploi et de chômage. Un compromis social renouvelé assure un fort mouvement de création d'emplois lié à la fois à une croissance relativement forte et à une réduction de la durée moyenne du travail. Cependant, la réduction du taux de chômage (selon la définition du BIT) s'explique aussi par le maintien d'importants dispositifs de transferts vers l'inactivité que de multiples réformes du système de protection sociale ne sont pas parvenus à résorber. De ce fait, une priorité croissante a été accordée à la réforme du service public de l'emploi (De Beer et Luttikhuizen *in* Barbier et Gautié, 1998 ; Bruno et Chauvin, 1998 ; Chabrol, 1997 ; Chabrol et Didier, 1999 ; Hartog *in* ILO, 1999 ; Institut de l'Entreprise, 1998 ; IRES, 1997 ; Jean, 1999 ; Mc Kinsey, 1997 ; OCDE, *Pays-Bas*, 1991-1992, 1993, 1994, 1996 et 1998 ; Visser et Hemerijck, 1997).

Le renouvellement du compromis social

Une tradition ancrée dans les structures sociales

La société hollandaise s'est construite historiquement sur des « piliers » confessionnels, catholiques et protestants, au sein desquels coexistaient partis

(70) Il est proche de 3 % à la fin de 1999.

(71) Même si deux confédérations syndicales, socialiste et catholique, ont fusionné pour créer le FNV.

politiques, organisations patronales et syndicales ainsi que divers mouvements sociaux. La cohérence de chaque « pilier » supposait la définition de compromis internes. Au vingtième siècle, s'est ajouté un pilier social-démocrate (parti et syndicat) qui est toujours resté minoritaire à la différence des pays scandinaves.

La coexistence de ces forces minoritaires, avec pluralité des partis et des syndicats[71], exige la recherche de compromis entre « piliers » dans le contexte de gouvernements de coalition dont la composition évolue en fonction des résultats électoraux. Si les inflexions sont certaines selon les majorités, les ruptures sont interdites. Tel a été le cas entre les gouvernements présidés par les chrétiens démocrates à partir de 1982 et ceux présidés par les socialistes depuis 1994.

L'institutionnalisation du dialogue social

Le principe de la concertation est fondamental dans l'organisation du système de relations professionnelles. Présent dans la gestion de nombreux organismes publics ou paritaires, il est symbolisé par deux institutions centrales mises en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale :

• la *Fondation du travail* est un organisme paritaire réunissant les organisations patronales et syndicales ; il est le lieu de définition d'accords de moyen terme (voir ci-après) et le lieu de pilotage de la négociation collective ;

• le *Conseil économique et social* est une institution publique tripartite comprenant, outre les représentants des organisations patronales et syndicales, un tiers d'experts indépendants nommés par le Gouvernement ; il exerce une fonction de consultation forte en ce sens que ses avis, souvent unanimes, sont largement pris en compte dans la définition de la politique publique et l'élaboration de la législation.

La *Fondation du travail* a été le cadre d'élaboration de trois accords fondamentaux au cours des deux dernières décennies :

• l'accord de Wassenaar (1982) contient principalement un échange entre modération salariale et réduction de la durée conventionnelle du travail ;

• l'accord de 1993 (« Pour un nouveau cours ») explicite les modalités d'une décentralisation de la négociation collective, notamment en matière de salaires et de flexibilité du temps de travail ;

• l'accord de 1997 (« Agenda 2002 ») est centré sur un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi ; il propose d'assouplir les conditions de gestion des contrats à durée indéterminée à temps plein et de renforcer les garanties offertes pour les autres formes d'emploi.

Conflits et compromis

Deux observations sont essentielles pour éviter une interprétation naïve du « miracle » hollandais.

En premier lieu, le *système institutionnel* est resté, pour l'essentiel, *in-*

changé depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette stabilité n'a pas empêché des *ruptures qualitatives dans le contenu et dans les modalités des compromis sociaux :*

• de l'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante, la politique salariale et le développement de la protection sociale sont négociés pour que le partage des gains de productivité soit compatible avec la compétitivité d'une économie ouverte fonctionnant au voisinage du plein emploi ;

• cette cohérence s'effondre ensuite. Dans un premier temps, les pénuries de main d'œuvre (taux de chômage inférieur à 1 %) donnent une position de force aux syndicats qui, d'une part, laissent se développer des revendications salariales non coordonnées, d'autre part, obtiennent une amélioration considérable de la protection sociale. Dans un deuxième temps, les deux chocs pétroliers frappent une économie qui a perdu sa capacité de régulation centralisée ; c'est la période de « la maladie hollandaise » *(Dutch disease)* avec une brutale augmentation du chômage et une dégradation des performances économiques ;

• le retour à la régulation centrale entérine le renversement des rapports de forces. Les syndicats, affaiblis par la montée du chômage et la chute du taux de syndicalisation, acceptent la modération salariale comme condition de rétablissement de la compétitivité et de la dynamique profits-investissement ; les accords de la période répondent aux exigences du patronat. La spécificité hollandaise est que les syndicats aient approuvé cette logique et qu'ils aient obtenu en échange des contreparties explicites(72).

L'existence d'institutions pour un dialogue social central n'est donc pas une condition suffisante du consensus ; les stratégies des acteurs et les rapports de forces qui les unissent constituent la variable explicative principale.

En second lieu, la réalité du dialogue social et la relative stabilité des compromis depuis 1982, ne signifient pas mise en harmonie des objectifs et des intérêts. *L'originalité ne réside pas dans l'absence de conflits mais dans le mode de gestion des conflits.* Celui-ci ne se réduit pas à la définition d'un consensus entre les trois parties en cause. Tantôt patronat et syndicats pèsent, chacun de leur côté, pour infléchir la politique publique ; tantôt ils passent des accords pour éviter ou corriger une intervention publique avec laquelle ils sont en désaccord. Le gouvernement respecte le plus souvent les compromis passés entre organisations patronales et syndicales mais il n'hésite pas à menacer d'une intervention pour contraindre au compromis qu'il souhaite ou à intervenir pour briser des compromis qu'il juge néfastes. Plusieurs illustrations en seront données par la suite. Les contradictions d'intérêts ne sont pas ignorées ; simplement, tous les acteurs considèrent qu'ils ont intérêt à rechercher les conditions d'un compromis. Ils n'y sont

(72) La spécificité tient à la précocité. Dans divers autres pays européens, la même logique apparaîtra au début des années quatre-vingt-dix sous l'appellation de « Pactes sociaux » (Fajertag et Pochet, 1997).

parvenus qu'à des degrés inégaux en ce qui concerne les mécanismes de régulation du marché du travail.

Modération salariale, durées du travail et flexibilité

La transformation des normes

Les normes publiques et conventionnelles ont subi de multiples modifications depuis 1982. Il faut accepter d'en négliger le détail pour dégager les tendances de long terme.

Salaires

L'Accord de Wassenaar est d'abord un accord de modération salariale et ce principe est régulièrement réaffirmé depuis lors par la négociation collective. L'efficacité de ce compromis est indiscutable ; il se traduit par une nette baisse des coûts salariaux réels unitaires relativement aux principaux partenaires commerciaux des Pays-Bas et par une amélioration specta-culaire du solde commercial. Plusieurs précisions sont cependant nécessaires.

En premier lieu, l'accord de Wassenaar n'a pas introduit la modération salariale. Sous la pression d'un chômage croissant, les salaires avaient commencé à baisser dès 1979. L'élément nouveau est l'acceptation d'une politique globale et durable de modération par les syndicats et ce, même lors des deux périodes d'expansion économique accompagnées d'une forte réduction du chômage.

En deuxième lieu, la modération salariale ne répond pas seulement à des objectifs de compétitivité du secteur exposé. Les évolutions salariales ont été plus brutales dans le secteur public où elles répondaient à des impératifs de compression budgétaire. L'engagement global des confédérations syndicales a été essentiel pour faire accepter ce recul des salaires du secteur public[73].

En troisième lieu, après l'ajustement initial, la combinaison d'une légère croissance du salaire réel par tête[74] et de la forte création d'emplois a assuré, de 1985 à 1996, un taux de croissance annuel moyen de 2,5 % pour la masse salariale réelle et une stabilité de la part salariale dans le revenu national. Ceci a contribué au passage d'une croissance tirée par les exportations dans la décennie quatre-vingt à une croissance tirée par la demande intérieure pendant la présente décennie.

La politique de modération salariale s'est accompagnée de l'accroissement de l'inégalité des revenus après une longue période de réduction (1962-1983). Les deux extrémités de l'échelle des revenus ont contribué au mouvement (Hartog *in* ILO, 1999).

(73) Depuis 1982, les salaires du secteur public ont diminué de 20 % relativement au secteur privé.

(74) Inférieure au taux de croissance de la productivité du travail.

(75) De 15 % depuis 1982, de 20 % depuis 1979.

D'une part, au sommet, la croissance des revenus du capital s'est partiellement transmise aux salariés supérieurs grâce aux distributions d'actions aux cadres dirigeants.

D'autre part, des pressions conjointes se sont exercées au bas de l'échelle des revenus :

- la valeur réelle du salaire minimum légal a sensiblement diminué[75] ;
- le gouvernement a imposé à partir de 1995, sous la menace de non-extension des conventions collectives, l'introduction dans celles-ci de niveaux intermédiaires entre le minimum légal et les minima de branche ; l'objectif était de favoriser l'embauche de travailleurs à faible productivité ;
- enfin, le niveau des prestations versées aux chômeurs et aux travailleurs handicapés a été réduit (voir ci-après).

Dans la mesure où l'acceptation de la modération salariale était liée à la conscience d'une équité dans la répartition des sacrifices, on enregistre aujourd'hui des critiques croissantes en ce domaine de la part des organisations syndicales. Le risque est accru par le mouvement de décentralisation des négociations salariales dans un contexte où la baisse du chômage a multiplié les goulets d'étranglement pour le recrutement de la main d'œuvre.

Durées du travail

La principale contrepartie obtenue par les syndicats dans les accords de Wassenaar est l'abandon du veto patronal sur la réduction de la durée conventionnelle du travail, même si le patronat maintient son hostilité de principe. Par étapes, la négociation de branche et d'entreprise a réduit de 40 heures en 1982 à 36 heures en 1998 la durée hebdomadaire moyenne du travail à plein temps[76]. Les syndicats ont initialement privilégié cet objectif comme instrument de préservation ou de création d'emplois. Dans un contexte de modération salariale, ils éprouvent des difficultés croissantes à mobiliser les salariés sur ce thème alors que le chômage s'est résorbé. Par ailleurs, les évaluations de l'effet emploi de la réduction de la durée du travail sont contradictoires (Boulin et Cette, 1997 ; Hartog *in* ILO, 1999). La question a donc disparu de l'agenda des négociations sauf sous des formes secondaires liées à l'amélioration des conditions de vie et de travail.

L'autre composante, fortement mise en valeur, de l'évolution des durées du travail est la croissance exceptionnelle du travail à temps partiel. En pourcentage de l'emploi total, le temps partiel est passé de 19,8 à 36,5 % entre 1982 et 1996. S'il résulte de la politique des employeurs, principalement dans les services, ce mouvement engendre des compromis sociaux complexes (Wierink, 1998). Dans un pays où les taux d'activité féminine étaient exceptionnellement faibles, le travail à temps partiel n'a pas, comme dans d'autres pays, une connotation négative dans la mesure où il a consti-

(76) Principalement sous la forme d'allongement des congés payés puis de la semaine de quatre jours.

tué le moyen privilégié d'accès des femmes à l'emploi. La revendication a donc plus porté sur la protection des droits des salarié(e)s à temps partiel pour déboucher sur l'affirmation d'un droit au temps partiel, pour les hommes comme pour les femmes. En 1993, la *Fondation du travail* a proposé la reconnaissance d'un droit pour tous les travailleurs à obtenir l'adaptation de leur durée de travail (par allongement ou réduction) sauf motifs légitimes de refus de l'employeur. Un projet gouvernemental reprend aujourd'hui cette proposition (Aubry et *alii*, 1999).

Flexibilité

Revendication patronale centrale, la flexibilisation des formes de l'emploi et de l'aménagement des temps de travail a progressé par deux voies principales.

En premier lieu, le gouvernement a progressivement élargi et assoupli les conditions légales de recours aux diverses formes particulières d'emploi, notamment le travail intérimaire. Les réactions syndicales sont passées de l'hostilité de principe à la revendication de garanties pour ces catégories de travailleurs. Au 1er janvier 1999, une loi sur la flexibilité et la sécurité de l'emploi est entrée en vigueur. Elle combine un assouplissement de la gestion des contrats à durée indéterminée (notamment en ce qui concerne les conditions du licenciement) et un renforcement des garanties offertes pour les emplois temporaires (notamment en précisant les conditions dans lesquelles la succession d'emplois temporaires conduit à un emploi durable). Si la principale organisation syndicale, FNV, a réagi négativement aux dispositions de la loi, il n'en demeure pas moins que le principe d'un échange flexibilité/sécurité avait fait l'objet d'un avis favorable unanime de la *Fondation du travail* lorsqu'elle avait été consultée par le gouvernement.

En second lieu, le mouvement de décentralisation de la négociation collective, renforcé par l'accord de 1993, au-delà des effets qu'il a eu sur la fixation des salaires, a favorisé la multiplication d'accords qui, liant l'emploi à la productivité, introduisent des formes plus flexibles de gestion de l'emploi au niveau de l'entreprise.

L'évolution des structures d'emploi

À partir de 1984, les Pays-Bas connaissent une croissance continue de l'emploi, interrompue seulement entre 1993 et 1994 (– 0,1 %). Le taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 1983 et 1996 est de 1,7 % (0,5 % pour la moyenne de l'Union européenne) ou de 1,3 % en équivalent temps plein. L'évolution sectorielle de l'emploi est surtout remarquable par la décroissance de l'emploi dans les administrations publiques. Sa part dans l'emploi total passe d'un maximum de 14,9 % en 1983 à 11,6 % en 1996. Les transformations principales concernent le poids relatif des différentes formes d'emploi. Les tableaux 21 et 22 en donnent une vision d'ensemble.

(77) Il existe, par ailleurs, des prestations ouvertes à tous et des dispositifs d'assistance qui sont gérés et financés par les Pouvoirs publics.

21. Taux de variation annuel moyen de l'emploi salarié aux Pays-Bas par type de contrat (nombre d'emplois)

	Plein-temps	Temps partiel	Emploi flexible(*)	Total
1980-1984	– 1,8	4,0	3,9	– 0,3
1985-1989	1,2	4,5	6,1	2,3
1990-1993	0,3	5,2	3,0	1,8
1994-1996	– 0,9	3,8	10,8	1,6

Note : (*) L'emploi flexible comprend principalement les contrats à durée déterminée, les salariés réguliers travaillant « sur appel » et les travailleurs intérimaires.

Source : Hartog *in* ILO, 1999, p. 46.

22. Composition de l'emploi salarié par type de contrat aux Pays-Bas (répartition en % d'équivalent plein-temps de l'emploi total)

	Plein temps	Temps partiel	Emplois flexibles(*)	Total
Hommes				
• 1987	66,2	2,9	1,9	71,0
• 1995	60,3	4,3	2,6	67,2
Femmes				
• 1987	16,6	10,4	2,0	29,0
• 1995	15,1	14,5	3,2	32,8
Ensemble				
• 1987	82,8	13,3	3,9	100,0
• 1995	75,4	18,8	5,8	100,0

Note : (*) L'emploi flexible comprend principalement les contrats à durée déterminée, les salariés réguliers travaillant « sur appel » et les travailleurs intérimaires.

Source : Hartog *in* ILO, 1999, pp.23 et 47.

La croissance du nombre total d'emplois est presque entièrement assurée par le temps partiel et les emplois flexibles. Si l'on convertit en équivalent plein-temps, les modifications de la composition de l'emploi par type de contrat sont caractéristiques (tableau 22). Le recul de la part des emplois à plein-temps touche principalement les hommes. La croissance du temps partiel et des emplois flexibles concerne les deux sexes mais la part du temps partiel augmente plus vite dans l'emploi féminin. La modification des normes d'emploi a donc eu des effets quantitatifs significatifs même si le nombre d'emplois à plein temps a connu une légère augmentation sur l'ensemble de la période 1982-1998.

(78) De nouvelles mesures sont en cours de mise en œuvre.

L'histoire du système de protection sociale aux Pays-Bas est marquée par une double spécificité.

En premier lieu, le cœur du système, celui qui est lié directement à l'emploi (maladie, invalidité, chômage) a été placé dès l'origine sous la responsabilité des partenaires sociaux et financé par cotisations(77). Jusqu'à une période récente, sa gestion était confiée à des organismes paritaires de branche et la supervision relevait d'instances tripartites où patronat et syndicats détenaient la majorité.

En second lieu, le développement du système a été tardif mais, à partir de la fin de la décennie soixante, rapide. Ainsi, après la rupture de croissance de 1973, il a été largement utilisé pour gérer les suppressions massives d'emplois grâce à des prestations d'accès facile, de niveau élevé et de longue durée. On voit alors se développer, selon l'expression de Jelle Visser et Anton Hemerijck (1997), une logique de *welfare without work*.

C'est seulement au début des années quatre-vingt-dix que le gouvernement décide de s'attaquer à un mouvement de croissance incontrôlable des dépenses. Il le fera de manière progressive par une succession de réformes partielles encore inachevées(78) ; elles combinent un ensemble de dispositions, que l'on retrouve peu ou prou dans tous les pays européens, visant à réduire les coûts et des mesures, plus radicales, qui transforment le mode de gestion du système et brisent l'arrangement néo-corporatiste. Ici la logique du consensus a cédé la place à la remise en cause conflictuelle des règles du jeu.

L'assurance maladie et invalidité

Les deux régimes sont directement connectés puisque c'est au terme d'une année de prestations d'assurance maladie que, depuis 1967, les salariés passent dans le régime d'invalidité, totale ou partielle, quelle que soit la cause de leur incapacité. Entre 1980 et 1990, le nombre des bénéficiaires augmente de 34 % pour atteindre 14 % de la population active ; 80 % d'entre eux sont en incapacité totale ; les « problèmes psychiques » représentent 30 % des causes d'incapacité. En pratique, le système a été utilisé par les partenaires sociaux pour une gestion non conflictuelle des restructurations industrielles ; il a constitué l'équivalent fonctionnel des préretraites dans de nombreux pays ou de la CIG en Italie. Son coût est devenu tel que le gouvernement s'y est attaqué à partir de 1990, notamment par une loi de 1993. Un ensemble de mesures réduit le niveau des prestations et durcit

(79) Simultanément, les entreprises sont soumises à l'obligation de mener des politiques préventives sur les conditions de travail.

(80) En outre, les entreprises ont la liberté de sortir partiellement du régime en prenant à leur charge les cinq premières années de prestation pour leurs ex-salariés passés en invalidité. Ici encore, les employeurs peuvent se couvrir par une assurance privée.

les conditions d'entrée et de maintien dans le régime avec un renforcement des contrôles. Cependant les réductions de prestations se trouvent compensées par des avantages additionnels introduits par les négociations collectives, manifestation de l'attachement des entreprises comme des syndicats à ce système. Ce sont donc les bases de ce compromis qui doivent être mises en cause et, pour y parvenir, le gouvernement opte pour une logique de privatisation.

Dans un premier temps, l'action porte sur l'assurance maladie ; la charge des indemnités est transférée pour 70 % sur les employeurs, libre pour eux de se couvrir par une assurance dans le secteur privé[(79)]. Ce mécanisme engendrant un renforcement de la sélectivité à l'embauche, le gouvernement devra adopter des mesures pour éviter une discrimination fondée sur l'état de santé des salariés.

En matière d'invalidité, l'action publique passe d'abord par des incitations financières : d'une part, modulation des cotisations des entreprises en fonction des départs vers l'invalidité qu'elles engendrent[(80)], d'autre part, avantages financiers pour l'embauche de travailleurs victimes d'invalidité partielle.

Ces réformes s'accompagnent d'une remise en cause globale de la gestion de la protection sociale par des organismes paritaires de branche. Dès 1995, ceux-ci ont été contraints à transférer la gestion des régimes à cinq institutions spécialisées soumises au contrôle des pouvoirs publics[(81)]. En novembre 1999, le gouvernement est entré en conflit ouvert avec les organisations patronales et syndicales en annonçant sa volonté de prise en main directe des régimes de protection sociale.

Le bilan est, pour l'instant, incertain. Les mesures restrictives prises à partir de 1993 pour le régime d'invalidité ont provoqué, dans un premier temps, une nette diminution du nombre des bénéficiaires mais l'accroissement a repris dès le second semestre de 1996, principalement semble-t-il sous l'influence de facteurs démographiques[(82)]. La thèse actuelle du gouvernement est qu'il ne faut pas donner la priorité à la réduction des dépenses mais aux retours vers l'activité. L'accent n'est plus mis sur les restrictions en matière de prestations mais sur la réforme des modes de gestion pour que les entreprises comme les organismes gestionnaires trouvent un intérêt financier au non-recours à l'invalidité ou à la réinsertion des travailleurs victimes d'invalidité (Hartog *in* ILO, 1999 ; OCDE, *Pays-Bas*, 1998 ; Wierink, 1999).

(81) Un organisme tripartite de concertation est mis en place parallèlement.

(82) En proportion de la population active, l'incidence du régime d'invalidité est revenue en 1997 à son niveau de 1979. Elle n'explique donc pas la diminution du taux de chômage (Jean, 1999).

L'indemnisation du chômage

Parmi les pays européens, les Pays-Bas se caractérisent, comme le Danemark, par le poids (64 % en 1998) qu'occupent les dépenses dites passives au sein de la dépense publique pour l'emploi (selon les définitions de l'OCDE). Cette situation a entraîné au cours des années quatre-vingt-dix, comme dans la plupart des pays, l'adoption d'une série de mesures restrictives qui n'ont pas porté sur les taux d'indemnisation mais sur les conditions d'accès et de maintien des prestations :

• d'une part, les durées de travail exigées pour l'ouverture de droits à l'assurance chômage ont été allongées ;

• d'autre part, les contrôles et les sanctions ont été renforcés en cas d'absence de recherche active d'emploi, de refus d'emplois convenables ou du refus d'entrée dans des dispositifs de politique active de l'emploi.

Ces dernières obligations ont d'ailleurs été étendues à la quasi-totalité des bénéficiaires de prestations d'assistance. Ceux-ci peuvent se voir imposer par les autorités locales, responsables du dispositif, la participation à des activités d'intérêt général qui sont censées les rapprocher de l'activité professionnelle. Ils peuvent, dans ce cas, bénéficier d'un supplément à l'allocation d'assistance ; il s'agit bien alors d'une logique de *workfare* au sens strict du terme.

Fortement affirmée par les Pouvoirs publics, la politique d'« activation » des dépenses passives n'a pas eu d'impact statistiquement repérable sur les dépenses (graphique 9) dont le volume a évolué avec le cycle économique et le niveau du chômage. Ici encore l'action sur les prestations a laissé place à une action sur les institutions gestionnaires ; la gestion paritaire de l'assurance chômage est soumise aux mêmes transformations que celle de la maladie et de l'invalidité. Le gouvernement a annoncé, début 1999, la privatisation et la mise en concurrence des organismes d'assurance-chômage[83] ; patronat et syndicats sont d'accord sur le principe et les conflits ne portent que sur les conditions d'habilitation des organismes candidats. La question est cependant rendue plus complexe par la recherche d'un renforcement de la coordination entre les institutions qui interviennent dans la régulation du marché du travail.

La réforme du Service public de l'emploi

Jusqu'à la décennie quatre-vingt-dix, les Pays-Bas ne disposent que d'un Service public de l'emploi traditionnel, organisme centralisé placé sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et chargé de tâches essentiellement administratives (inscription des chômeurs, autorisation des licenciements…). Les principales mesures de politique active de l'emploi lui échappent qu'il s'agisse de programmes de formation ou des diverses formes d'emplois aidés dans le secteur non marchand qui ont été confiés aux collectivités

(83) Dans le cadre d'un taux de cotisation qui demeure unique et fixé par la loi.

locales (municipalités). C'est seulement en 1991 qu'une profonde réforme est décidée avec la création d'un service public de l'emploi tripartite, autonome et fortement décentralisé (Visser et Hemerijck, 1997). Un comité chargé par le gouvernement d'évaluer l'expérience a établi en 1995 un diagnostic négatif et, en particulier, mis en cause la délégation de responsabilité aux partenaires sociaux accusés de privilégier des intérêts corporatistes.

Une nouvelle loi en 1996 s'efforce d'organiser la coopération entre le SPE, les organismes gestionnaires de la Sécurité sociale (dont l'assurance chômage) et les municipalités (responsables de l'assistance et des emplois aidés du secteur non marchand). Des « Centres pour l'emploi et le revenu », placés sous l'autorité du ministère, doivent être mis en place comme structure unique d'accueil des personnes sans emploi, chargée d'évaluer leur situation et de les orienter vers les services compétents. Le SPE est désormais orienté vers les publics en difficulté ; le secteur marchand, en particulier les agences privées de placement et de travail temporaire, répondent aux besoins des autres catégories de salariés.

Il est difficile de percevoir une cohérence dans le dispositif actuel dont une nouvelle transformation est en cours de discussion. Cependant, il marque un clair recul de la logique du tripartisme au profit, d'une part, de la reprise du pouvoir de contrôle par l'État, d'autre part, de l'élargissement des mécanismes marchands pour la fourniture des prestations.

Quelques enseignements

Les succès obtenus par les Pays-Bas dans la *lutte contre le chômage ouvert* sont d'autant plus remarquables qu'à la différence des trois autres pays étudiés ils portent sur une longue période et ne peuvent donc être seulement imputés aux caractéristiques particulières du dernier cycle économique. Ils sont d'abord liés à un mouvement rapide de création d'emplois porté par une croissance principalement tirée par les exportations au cours de la décennie quatre-vingt et par la demande intérieure au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

Cependant, le très faible niveau de chômage, au sens du BIT, ne s'explique pas seulement par la dynamisme de la demande de travail. Il résulte aussi de l'importance des régimes de transfert vers l'inactivité, préretraites et surtout invalidité. Le tableau 23, établi par l'OCDE (OCDE, *Pays-Bas*, 1998), permet d'en mesurer l'évolution. Certes, le concept de « chômage au sens large » qui y est employé est très discutable, par exemple lorsqu'il inclut l'ensemble des emplois subventionnés ou des personnes en âge de travailler bénéficiant de l'aide sociale. L'intérêt réside dans le détail des rubriques et dans le fait que le taux d'emploi, calculé en équivalents plein-temps, n'a pas augmenté depuis 1980. Les mécanismes de « partage du travail » (temps partiel et retraits d'activité) ont joué un rôle massif. Le point important est qu'ils semblent avoir été socialement bien acceptés même si, pour des raisons de coût, le gouvernement a été amené à remettre en cause certains d'entre eux, jusqu'ici avec de faibles résultats.

23. Emploi et chômage aux Pays-Bas

En équivalents temps plein, milliers

	1980	1985	1990	1995	1996
Population d'âge actif	9 362	9 922	10 305	10 569	10 603
Emploi(*)	4 916	4 730	5 203	5 380	5 477
dont :					
• Maladie	370	310	409	352	334
Chômage au sens large(**)	1 065	1 710	1 755	1 955	1 971
• Bénéficiaires de la Sécurité sociale	991	1 630	1 662	1 824	1 838
- Régimes-chômage	259	682	580	756	788
- Aide sociale	112	180	176	164	164
- Retraite anticipée	12	70	128	152	149
- Invalidité	608	698	778	752	737
• Emploi subventionné	74	80	93	131	133
- Créations d'emplois sociaux	74	80	82	86	87
- Loi-garanties d'emploi pour les jeunes (JWG)	—	—	7	22	23
- Réservoirs d'emplois	—	—	4	23	23
Inactifs ne bénéficiant pas de prestations sociales	3 381	3 482	3 358	3 279	3 201
dont :					
• En formation à temps complet	1 098	1 228	1 144	1 145	—
Pour mémoire :					
• Taux de chômage au sens large(***)	18	27	25	27	27
• Taux d'emploi(****)	53	48	50	51	52

Notes : (*) Y compris JWG (Loi-garanties d'emploi pour les jeunes et réservoirs d'emploi) ; (**) Personnes inactives en âge de travailler bénéficiant de prestations sociales et d'emplois subventionnés ; (***) Chômage au sens large en pourcentage de la population active au sens large (c'est-à-dire l'emploi et le chômage au sens large, à l'exclusion de JWG et réservoirs d'emplois) ; (****) Emploi en pourcentage de la population en âge de travailler.

Source : OCDE, *Pays-Bas,* 1998, p. 37.

Peut-on parler de *« modèle hollandais » ?* Si l'on entend par là un modèle global et cohérent, adopté comme projet de long terme par les acteurs politiques, économiques et sociaux et mis en œuvre de manière programmée, la réponse est négative. Les experts hollandais (Visser et Hemerijck, 1997 ; De Beer et Luttikuizen, 1998 ; Hartog *in* ILO, 1999) mettent tous l'accent sur le caractère empirique de la démarche, le processus d'apprentissage par tâtonnement et le caractère hétérogène des choix retenus dans les différents domaines.

Dans certains cas, des « cercles vertueux » apparaissent *ex post*. Ainsi la modération des taux de salaire négociés a probablement pu être durablement acceptée d'abord, du fait de la réduction des prélèvements obligatoires (liée à la réduction des dépenses publiques) mais surtout du fait de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail (par le temps partiel). Au modèle du *male breadwinner* s'est substitué un modèle du ménage à « un emploi et demi »

qui a assuré la croissance du revenu disponible des ménages de salariés.

Dans d'autres domaines, la logique du consensus tripartite semble sérieusement menacée. L'État a mis en cause la gestion paritaire de la protection sociale (maladie, incapacité, chômage) pour y substituer un mélange de contrôle public des objectifs et des normes et de privatisation de la fourniture des prestations. En ce qui concerne le service public de l'emploi, l'expérience de gestion tripartite a été rapidement considérée comme un échec par le gouvernement ; il amorce, ici aussi, la mise en place d'une combinaison de normes publiques et de mise en concurrence des opérateurs.

L'hypothèse d'une modernisation réussie d'un modèle corporatiste apparaît de plus en plus discutable. Depuis 1982, une succession de gouvernements de coalition, à direction chrétienne-démocrate puis social-démocrate, a mis en œuvre un processus de réduction du secteur public et de contrôle des régulations paritaires dans la sphère de la protection sociale. Les rapports de forces ont conduit les syndicats à accepter une politique de modération salariale que les succès obtenus en matière d'emploi ont permis de légitimer. Dans le domaine de la protection sociale, les conflits ont été nombreux mais les trois parties concernées ont préféré le compromis à la rupture. La stabilité de la forme (le compromis) ne peut faire ignorer la profondeur des transformations de fond : l'évolution va clairement dans le sens du renforcement des régulations marchandes et de l'élargissement de leur domaine. Le point majeur est que ces mutations ne sont réalisées que selon des procédures et à un rythme qui rendent possible leur acceptation sociale.

Le Danemark

Légèrement supérieur à 10 % en 1993, son point maximum, le taux de chômage a été ramené à 5,1 % en 1998[84]. Ce résultat est principalement lié à une phase de croissance non inflationniste génératrice d'emplois mais ne peut être dissocié des transformations observées dans le contenu de la politique de l'emploi et dans le fonctionnement des institutions du marché du travail (Joergensen et *alii in* Barbier et Gautié, 1998 ; Madsen, 1998 ; Madsen *in* ILO, 1999 ; OCDE, *Danemark*, 1993, 1994, 1996, 1997 et 1999).

La dynamique globale

(84) Il est proche de 4 % à la fin de 1999.

(85) Même s'il se déclare non-candidat à l'UEM, le gouvernement entend satisfaire les critères de Maastricht.

(86) Parallèlement, le Parlement adopte, en juin 1993, une réforme du marché du travail (voir ci-après). La complémentarité des deux démarches est explicite.

(87) Le taux de chômage en 1997, selon la définition nationale, est de 7,9 % alors qu'il est de 5,6 % selon la définition du BIT telle qu'est appliquée par l'OCDE et Eurostat.

Au terme d'une longue période de quasi-stagnation, amorcée dès 1987, une inflexion significative est introduite en 1993 dans la politique économique. Un gouvernement de coalition de centre-gauche, qui remplace au mois de janvier un gouvernement libéral-conservateur, adopte une stratégie économique à moyen terme 1994-1998 qui contient des objectifs classiques[85] mais qui accepte un déficit budgétaire supérieur à 3 % en 1993 et 1994 pour relancer l'activité économique[86]. Jusqu'en 1997, le taux de croissance est supérieur à la moyenne de l'Union européenne et la création d'emplois s'accélère progressivement (+ 6,5 % entre 1993 et 1998). La forte baisse du chômage ne s'accompagne pas de l'apparition de tendances inflationnistes.

Il faut souligner que ce résultat est obtenu dans un pays qui a un taux d'emploi exceptionnellement élevé (le troisième de l'OCDE) et tendanciellement stable au voisinage de 75 %, tandis que le taux d'activité de la population d'âge actif s'est nettement accru depuis la décennie soixante-dix sous l'influence des taux d'activité féminins.

En avril 1997, le gouvernement a présenté un nouveau programme économique à moyen terme (le « plan 2005 ») qui prévoit un taux de croissance annuel moyen de l'emploi supérieur à 1 %, une hausse du taux d'activité de l'ordre de 4 points sur la période, valeurs compatibles avec une réduction du taux de chômage à 5 % selon la définition nationale[87]. Les élections législatives de 1998 ont conduit au maintien d'un gouvernement de centre-gauche, minoritaire au Parlement, ce qui laisse prévoir la poursuite des orientations adoptées depuis 1993.

Les conditions de la modération salariale

De 1994 à 1998 les taux de croissance des prix et des salaires restent remarquablement stables fluctuant de quelques dixièmes de point autour de 2 % pour le premier et de 4 % pour le second. Deux constats s'en dégagent. En premier lieu, il y a bien eu modération salariale, en ce sens que ces taux n'ont pas réagi à la reprise de la croissance et à la réduction du chômage. En second lieu, nous ne sommes pas en présence d'un modèle où une politique délibérée d'abaissement du coût salarial serait à l'origine de la création d'emplois.

Un compromis stable a été trouvé ; il repose sur deux composantes principales : un pilotage centralisé des hausses de salaires, une faible dispersion des niveaux de salaires.

---

(88) Ainsi en avril 1998, l'accord négocié pour le secteur privé a été rejeté lorsqu'il a été soumis au vote des syndiqués. Une grève de neuf jours ouvrables en a résulté. Le conflit a été réglé par une décision unilatérale de l'État.

(89) La question de la stimulation de l'effort productif par la hiérarchie des rémunérations est abordée indirectement par des réformes fiscales visant à réduire les taux marginaux d'imposition.

Depuis la décennie soixante, le Danemark combine une *centralisation formelle* des négociations salariales et des modalités variées de *coordination* entre les niveaux de négociation (OCDE, *Danemark*, 1996, pp. 94-98, et 1999, pp. 73-78). Dans le secteur privé la négociation entre l'organisation patronale et l'organisation syndicale dominante (LO) joue un rôle pilote. Selon les secteurs d'activité, les pondérations sont différentes entre ce qui relève de l'échelon central et ce qui est laissé à l'autonomie de la négociation locale, dont les marges de liberté se sont élargies. Il existe des secteurs entièrement décentralisés dont le poids s'est étendu (ils couvraient 4 % des salariés en 1993 et 17 % en 1997) mais qui restent minoritaires. En l'absence d'accord collectif national, l'État impose son choix, ce qui constitue le plus souvent une menace suffisante pour porter à conclure(88). Dans le secteur public, la négociation centralisée fonctionne avec de faibles marges de suppléments possibles au niveau local. Si, globalement, la tendance à la décentralisation est indiscutable, elle intervient dans un cadre fortement coordonné par les acteurs centraux.

Ces raisons expliquent aussi le *faible degré de dispersion des salaires* qui, contrairement à ce que l'on observe dans la majorité des pays de l'OCDE, n'a pas augmenté dans la période récente. Le gouvernement refuse explicitement l'ouverture vers le bas de l'éventail des salaires comme solution au problème du chômage des travailleurs non qualifiés qui relève, à ses yeux, d'une politique de formation(89). Une telle ouverture serait d'ailleurs difficilement concevable sans mettre en cause les taux de remplacement élevés assurés pour les bas salaires par l'indemnisation du chômage (voir ci-après).

Il apparaît ainsi que la réussite de la politique de l'emploi n'est pas associée à une flexibilisation marchande du mode de fixation des salaires, c'est-à-dire à une soumission directe de ceux-ci aux conditions du marché du travail. La relative modération salariale observée dans la période résulte d'une négociation collective articulée qui a déconnecté l'évolution des salaires de la rapide reprise économique(90). Il est raisonnable d'estimer que les principes d'équité, portés par les syndicats et qui se traduisent par une faible dispersion des salaires, ont constitué un élément important pour éviter les poussées salariales qui auraient pu résulter de l'apparition de pénuries de main d'œuvre dans certaines branches ou pour certaines qualifications.

La réforme du marché du travail

(90) Dès 1987, le gouvernement et les organisations syndicales et patronales avaient adopté une « Déclaration conjointe » qui liait explicitement la création d'emploi à l'amélioration de la compétitivité. Cette dernière exigeait que la croissance des coûts nationaux ne dépasse pas celle des concurrents étrangers. À la suite du conflit de 1998 (voir note 88), le syndicat LO a déclaré qu'il ne s'estimait plus lié par la « Déclaration conjointe » et demandé une négociation tripartite sur un « pacte social renouvelé ». Cette négociation n'a pas eu lieu mais les syndicats n'ont pas remis en cause le principe d'un non-dépassement des taux d'augmentation de salaires observés dans les principales économies concurrentes.

(91) Une conséquence de la forte mobilité de la main d'œuvre et de la domination des PME dans le secteur privé est la prise en charge par l'État de la formation permanente des salariés. C'est un facteur supplémentaire pour favoriser la mobilité professionnelle.

Adopté en 1993, le principe d'une réforme profonde des institutions et des règles qui organisent le fonctionnement du marché du travail, a été progressivement mis en œuvre à partir du 1er janvier 1994. Les modifications ont été multiples et fréquentes. Il serait fastidieux d'entrer dans le détail et l'analyse se limitera à trois aspects essentiels : l'articulation entre l'indemnisation du chômage et les dispositifs de politique active de l'emploi, l'organisation du service public de l'emploi, enfin le recours massif aux congés de longue durée, souvent considéré comme l'originalité majeure du modèle danois de politique de l'emploi.

Pour comprendre la signification de ces transformations, un bref rappel des traits spécifiques du marché du travail danois est nécessaire. Il est, en premier lieu, caractérisé par la coexistence d'un secteur public important (au voisinage de 30 % de l'emploi total) et d'un secteur privé où les petites et moyennes entreprises occupent une place dominante dans l'emploi. L'intervention réglementaire est traditionnellement faible dans le secteur privé ; la détermination des conditions d'emploi relève de la négociation collective. L'une des conséquences en est la grande liberté dont disposent les entreprises en matière d'embauche et de licenciement. La mobilité des salariés est très élevée : parmi les pays européens de l'OCDE, le Danemark avait en 1995, pratiquement à égalité avec le Royaume-Uni, la durée moyenne d'ancienneté dans l'emploi la plus faible. Chaque année, plus d'un quart de la force de travail connaît au moins un passage par le chômage. La flexibilité externe de l'emploi est donc considérable dans le secteur privé(91).

Cette première caractéristique doit immédiatement être reliée à une seconde : le caractère très favorable (en comparaison internationale) de l'indemnisation du chômage tant en niveau qu'en durée. La condition d'acceptation sociale de la mobilité réside dans la socialisation de son coût(92). Le Danemark se caractérise par le poids exceptionnel des dépenses « passives » de politique de l'emploi (voir graphique 9). La contrepartie réside dans le risque de « désincitation au travail », notamment à l'égard des emplois à bas salaires(93) et l'enfermement des travailleurs peu qualifiés dans le chômage de longue durée. Ce constat est à l'origine des transformations majeures opérées depuis 1993.

Réforme de l'indemnisation du chômage et politique active de l'emploi

Les réformes ont principalement porté sur le régime d'assurance-chô-

(92) L'assurance chômage est gérée par des organisations de droit privé étroitement liées au mouvement syndical ; elles reçoivent approximativement 80 % de leurs ressources de l'État. Les chômeurs non bénéficiaires de l'assurance (environ 15 %) relèvent d'un régime d'assistance sous conditions de ressources pris en charge par les municipalités. La socialisation du coût du chômage est donc presque totale.

(93) Le niveau d'indemnisation est plafonné ; le taux de remplacement, très élevé pour les bas salaires (90 %), décroît ensuite rapidement.

(94) Sauf pour les chômeurs de plus de 50 ans qui, sous certaines conditions, peuvent être indemnisés jusqu'à l'âge de 60 ans.

(95) Les mêmes obligations s'imposent aux chômeurs qui bénéficient du régime d'assistance dont la durée est, en principe, illimitée. La sanction est alors la suspension de la prestation.

mage : la sévère restriction des conditions de l'indemnisation va de pair avec le développement des instruments d'aide à l'accès à l'emploi.

Conditions d'éligibilité

La durée de travail minimum ouvrant droit à l'assurance chômage a été portée de 26 à 52 semaines sur les trois dernières années. Les emplois subventionnés ne sont plus pris en compte dans le calcul de la période de travail de référence. La possibilité d'affiliation au régime d'assurance a été repoussée de 16 à 18 ans.

Durée d'indemnisation

La durée maximum pour le régime d'assurance qui, dans les faits, atteignait neuf ans a été ramenée à sept ans en 1994, puis à cinq ans en 1996 et 4 ans en 1998[(94)]. Elle ne peut plus désormais être prolongée par des congés d'éducation rémunérés ou des emplois subventionnés. Cette période est subdivisée en deux. Au cours de la première phase (quatre ans en 1994, ramenée à deux ans en 1996 et un an en 1998), le chômeur bénéficie, après trois mois de chômage, d'un plan individuel, établi avec les autorités locales, qui décrit sa trajectoire de recherche d'emploi (objectifs et moyens). Ce plan inclut des mesures de formation, notamment dans le cadre d'emplois subventionnés, et d'aide pour la création d'un emploi indépendant. Au cours d'une seconde phase (trois ans), dite période d'activation, le chômeur est dans l'obligation d'accepter les offres de formation ou d'emploi subventionné qui lui sont proposées[(95)].

« Workfare »

Les chômeurs en difficulté particulière d'insertion professionnelle peuvent, depuis 1996, se voir offrir des « activités » à temps partiel pour des projets d'intérêt général. Ils ne reçoivent pas de salaire mais une indemnité dont le montant ne peut dépasser le plafond de l'indemnisation du chômage. La durée maximum est de trois ans.

Jeunes faiblement qualifiés

Les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale qualifiante et sont au chômage depuis au moins six mois voient leur indemnisation réduite de 50 % mais obtiennent un droit à dix-huit mois de formation qu'ils doivent accepter.

Emploi convenable

En 1995, la définition des offres d'emploi que le chômeur est tenu d'accepter, sous peine de perte de l'indemnisation, a été élargie. Jusqu'alors lié au domaine professionnel antérieur du chômeur, l'emploi convenable est désormais défini comme tout emploi que le chômeur est capable d'accomplir ou pour lequel il peut être formé rapidement.

Les réformes adoptées depuis 1993 marquent un renforcement significatif du lien entre l'indemnisation du chômage et les mesures actives de la

politique de l'emploi. Les différentes catégories de chômeurs sont désormais tenues, dans un bref délai, d'accepter des offres d'emplois subventionnés, de formation ou d'activités d'intérêt général que le service public de l'emploi est tenu de leur proposer. Pour y parvenir efficacement, celui-ci a fait l'objet d'une profonde réforme.

La réforme du Service public de l'emploi

La mise en œuvre de plans individuels pour les chômeurs suppose une capacité d'adaptation du service public de l'emploi aux caractéristiques locales du marché du travail. La réforme du marché du travail adoptée en 1993 comporte, de ce fait, un volet institutionnel introduisant la régionalisation et renforçant le caractère tripartite du SPE. Quatorze « Conseils régionaux du marché du travail » sont créés. Ils sont composés de représentants des autorités locales et des organisations patronales et syndicales. Ils ont pour responsabilité de définir la politique régionale dans le cadre d'un budget, d'objectifs généraux et de dispositifs définis au niveau national.

Les premières évaluations de l'expérience (Joergensen, 1998 ; Madsen *in* ILO, 1999) soulignent ses résultats positifs tant du point de vue de l'implication des acteurs locaux que du point de vue de la capacité d'adaptation à des besoins diversifiés. Elles mettent aussi en évidence les difficultés auxquelles se heurte la réforme et sont donc riches d'enseignements pour toute politique de décentralisation des SPE :

• l'attribution des budgets par le centre est liée à la définition d'objectifs nationaux et le suivi de leur utilisation implique la définition centrale de critères quantitatifs de mesure de l'efficacité des actions régionales ; dès lors, des tensions sont inévitables entre les priorités retenues par les conseils régionaux, dans le cadre de compromis tripartites locaux, et les normes générales qui leur sont imposées ; le problème est celui du passage d'une logique bureaucratique de conflits de pouvoirs à une logique d'apprentissage à travers des processus itératifs ;

• la régionalisation du SPE a révélé, à un niveau décentralisé, les défauts de coordination avec les différents acteurs qui interviennent, à ses côtés, dans la régulation du marché du travail : fonds d'assurance chômage (liés aux syndicats), municipalités (responsables de l'assistance chômage et des dispositifs d'insertion pour ses bénéficiaires), institutions de formation ; le problème est ici celui du passage d'une logique de défense de leurs territoires par des organismes spécialisés à une logique de fonctionnement en réseau.

Quelles que soient les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de la réforme, celle-ci constitue une illustration de la volonté de dégager des compromis entre acteurs politiques et sociaux pour introduire des mutations qualitatives fortes dans les politiques du marché du travail.

(96) Pour éviter un effet pervers d'attraction des inactifs, le congé de formation et le congé sabbatique ne sont accessibles qu'aux personnes de plus de vingt-cinq ans présentes depuis trois ans au moins sur le marché du travail.

Les congés de longue durée

Souvent présentée comme emblématique de la réussite danoise en matière de lutte contre le chômage, la politique des congés de longue durée est d'appréciation difficile car elle mêle plusieurs logiques : elle peut être présentée comme une politique masquée de retrait d'activité, comme une politique de réduction de la durée du travail sur le cycle de vie ou, partiellement, comme une politique de formation continue (Madsen, 1998 ; Madsen *in* ILO, 1999).

Introduits à titre expérimental en 1992, les congés de longue durée ont été mis en œuvre à grande échelle dans le cadre de la réforme du marché du

24. Les congés de longue durée au Danemark

Congé de formation	Congé sabbatique	Congé parental
Catégories de bénéficiaires		
• Salariés • Chômeurs • Indépendants	• Salariés	• Salariés • Chômeurs • Indépendants
Les candidats doivent-ils être éligibles à l'indemnisation du chômage ?		
oui	oui	non
Durée maximale		
1 an	1 an(*)	26 semaines/1 an(**)
Est-ce un droit pour les candidats ?		
non	non	oui (jusqu'à 26 semaines)
Remplacement obligatoire		
non	oui	non
Prestations (en % de l'indemnisation du chômage)		
100 %	60 %(***)	60 %(***)
Âge minimum de 25 ans		
oui	oui	non
Présence d'au moins trois ans sur le marché du travail		
oui	oui	non

Notes : (*) Depuis 1995, durée minimum de 13 semaines ; (**) Depuis 1995, droit réduit à 13 semaines si l'enfant a plus d'un an ; (***) À l'origine 80 % ; ramené à 70 % en 1995 et 60 % en 1997.

Source : Madsen *in* ILO, 1999, p. 72.

(97) Il est également supposé que l'embauche temporaire des chômeurs permettra de vaincre les réticences des employeurs engendrées par l'effet de stigmatisation du chômage de longue durée.

travail depuis 1994. On trouvera dans le tableau 24 les principales caractéristiques des trois dispositifs existants. Leur examen montre qu'ils répondent à des *objectifs multiples :*

• dans la mesure où ils sont ouverts aux chômeurs (congé de formation et congé parental), ils constituent un mécanisme de réduction directe du chômage statistiquement enregistré par transfert vers le statut d'inactif[96] ;

• dans la mesure où les congés provoquent une embauche de substitution, ils contribuent positivement à la réduction du chômage par accès à l'emploi. La substitution n'est obligatoire pour l'employeur que dans le cas du congé sabbatique mais elle est activement encouragée dans les autres cas, notamment dans le cadre de projets de *job rotation* établissant une coopération entre les entreprises, le service public de l'emploi et les établissements de formation ;

• les congés sont un instrument de formation continue. L'effet est direct pour les bénéficiaires de congés de formation. De plus, pour les chômeurs embauchés en substitution, on escompte un effet de formation sur le tas qui combat les effets d'hystérèse associés au chômage de longue durée[97] ;

• le coût pour les finances publiques est limité. Il est fonction, d'une part, du taux d'embauche de substitution (réduction du nombre des chômeurs indemnisés), d'autre part, de l'écart entre l'indemnisation du chômage et la prestation que reçoivent les bénéficiaires de congés (entre 60 et 100 % de l'indemnisation du chômage selon le type de congé et selon les périodes – *cf.* tableau 24).

L'évaluation des *effets directs sur les bénéficiaires* (personnes en congés et éventuels remplaçants) illustre l'ambiguïté de ces dispositifs :

• la moitié des bénéficiaires de congés sont des chômeurs ; parmi ceux qui avaient un emploi, 60 % proviennent du secteur public ;

• les congés parentaux sont pris à 90 % par des femmes ;

• pour les congés de formation et les congés parentaux, plus de 70 % des employeurs déclarent avoir embauché un remplaçant ;

• parmi ces remplaçants, 46 % avaient déjà un emploi[98] tandis que les chômeurs de longue durée ne représentent qu'un très faible pourcentage ;

• au terme du congé, 36 % des remplaçants restent dans l'entreprise

(98) Il n'y a pas d'évaluation de l'effet indirect exercé par d'éventuelles embauches dans les emplois laissés vacants par ces remplaçants.

(99) Le nombre de personnes ayant bénéficié d'un congé dans l'année est approximativement le triple du stock moyen.

(100) Sous réserve du caractère quasi exclusivement féminin du congé parental.

(101) La réduction de la durée hebdomadaire du travail, qui est fixée par la négociation collective, a été utilisée à la fin de la décennie quatre-vingt pour lutter contre la montée du chômage. La durée, qui était de 40 heures depuis 1974, a été réduite à 39 heures en 1986, 38 en 1988 et 37 en 1990. Jugée peu efficace, notamment par son faible impact sur les durées effectives, cette orientation a été abandonnée et ne figure plus parmi les revendications des syndicats qui privilégient désormais l'accroissement des divers types de droits à des congés selon une logique d'amélioration des conditions de vie.

(mais 27 % des remplaçants étaient déjà dans l'entreprise avant le congé).

L'évaluation des *effets globaux sur l'emploi et le chômage* est incertaine d'abord à cause de la multiplicité des interactions mises en œuvre, ensuite parce que le dispositif introduit pour affronter une situation de chômage massif a été mis en œuvre dans une phase de croissance rapide de l'emploi. L'identification d'un effet propre est donc particulièrement délicate ; les évaluations divergent selon les hypothèses adoptées sur le poids relatif des différents mécanismes. L'effectif annuel moyen de bénéficiaires de congés a atteint son maximum en 1995, soit 82 000, à comparer à un chômage déclaré de 288 000[99]. Il a régulièrement décru depuis lors à la fois du fait de l'amélioration de la conjoncture et du fait des mesures restrictives introduites par les pouvoirs publics pour éviter les comportements opportunistes. En 1998, l'effectif moyen est de 41 000, à comparer à un chômage déclaré de 185 000. Il se partage à peu près également entre congé d'éducation et congé parental alors que le congé sabbatique est resté confidentiel.

Au total, il paraît nécessaire de distinguer deux niveaux dans l'appréciation des effets des congés de longue durée. À court terme, ils ont constitué, dans une conjoncture dégradée, un mode socialement bien accepté de gestion du chômage. Tous les indicateurs montrent la popularité de cette mesure que sous-tend une logique de partage du travail et qui n'exerce pas d'effet stigmatisant sur ses bénéficiaires[100]. Dans cette hypothèse, les congés doivent naturellement décliner lorsque la conjoncture du marché du travail s'améliore. À long terme, les congés peuvent être un élément d'une politique d'aménagement du temps du travail sur la durée de vie[101], éventuellement combinée à une politique de formation. Ils introduisent des marges nouvelles de liberté dans les arbitrages entre vie professionnelle, vie familiale et formation. Leur impact sur le chômage n'est alors qu'indirect ; leur efficacité pour combattre le chômage de longue durée supposerait que des contraintes ou des incitations soient introduites sur la sélection des remplaçants.

Quelques enseignements

La réduction remarquable du taux de chômage au Danemark s'inscrit

(102) Selon la terminologie et les définitions de l'OCDE.

(103) Indemnisation du chômage et retraites anticipées. La frontière entre dépenses passives et actives devient incertaine lorsque le maintien de l'indemnisation du chômage est conditionné à la participation aux mesures actives de la politique de l'emploi.

(104) Trois régimes principaux ont été mis en œuvre :

- la préretraite pour les salariés de plus de 60 ans ;
- le départ anticipé pour les chômeurs de longue durée de 50 à 59 ans (supprimé depuis 1996) ;
- la préretraite à tout âge pour les personnes qui, pour des raisons médicales ou sociales, ne sont pas en mesure d'occuper un emploi (équivalent d'une pension d'invalidité).

L'objectif du gouvernement est de réduire les flux d'entrée dans ces dispositifs.

25. Le poids des politiques de l'emploi au Danemark

En milliers

	1994	1995	1996	1997	1998
Population active	2 864	2 843	2 833	2 866	2 880
Emploi	2 521	2 555	2 588	2 646	2 685
Chômage(*)	343	288	246	220	185
Politique de l'emploi(**)	256	293	305	294	294
dont :					
• Emplois subventionnés	60	52	49	49	48
• Congés rémunérés	52	82	63	47	41
• Formation	23	17	23	24	—
• Retraits de la pop. active(***)	119	138	167	170	179
• Autres	3	4	4	4	—

Notes : (*) Selon la définition nationale : chômage enregistré ; (**) Effectif moyen des bénéficiaires ; (***) Principalement, cessations anticipées d'activité.

Source : OCDE, *Danemark,* 1999, p. 71.

dans une phase d'expansion cyclique, stimulée initialement par une politique de relance et maintenue jusqu'en 1998 à un rythme supérieur à la moyenne de l'Union européenne. Le Danemark a ainsi brisé le mouvement de hausse tendancielle du chômage qu'il connaissait depuis 1973. La période est trop brève pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements de long terme. Cependant deux caractéristiques méritent réflexion sans qu'un lien de causalité puisse être affirmé.

Le caractère massif de la politique de l'emploi

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre le pourcentage le plus élevé du PIB aux dépenses publiques pour les « programmes du marché du travail »(102). Comme le montre le graphique 9, il se caractérise aussi par l'importance relative des « mesures passives »(103).

L'analyse des effectifs concernés par la politique de l'emploi (tableau 25) montre le poids qu'elle a dans la régulation du marché du travail : le nombre des bénéficiaires des dispositifs a dépassé celui des chômeurs enregistrés. Une fraction désormais majoritaire résulte des mesures de retraits de la population active, principalement pour les chômeurs âgés et, à une moindre échelle pour les salariés victimes de handicaps professionnels(104).

Sans nier l'importance de l'effort d'« activation » de la politique de l'emploi, notamment à travers la réforme de l'indemnisation du chômage, il faut constater que les instruments de « gestion sociale » du chômage ont été largement mobilisés dans une période où les droits à l'indemnisation du chômage étaient sévèrement révisés.

Si les dépenses de politique de l'emploi sont logiquement cycliques, elles restent dans une fourchette élevée (entre 5 et 7,5 % du PIB au cours des dix dernières années) ce qui traduit une prise en charge socialisée des

déséquilibres enregistrés sur le marché du travail.

Permanence et plasticité des compromis

L'expérience danoise montre une capacité à faire évoluer les modes de régulation du marché du travail en respectant des équilibres ou des complémentarités dans la transformation des normes et des institutions :

• l'accroissement du degré de décentralisation de la négociation des salaires s'accompagne d'un pilotage central, sous la menace d'intervention publique en cas d'échec, suffisamment efficace pour avoir tout à la fois évité une poussée salariale dans une phase de croissance forte et une amplification des inégalités ;

• la forte flexibilité quantitative de l'emploi dans le secteur privé et les taux élevés de passage par le chômage qui en résultent ne sont pas mis en cause du fait de la qualité de la couverture sociale du chômage ;

• la « réforme du marché du travail » a détruit le droit à une indemnisation du chômage quasi indéfinie et quasi incontrôlée mais la pression exercée sur les chômeurs est associée à l'obligation pour le service public de l'emploi de proposer des mesures de réinsertion ; la gestion tripartite des services régionaux de l'emploi offre des garanties sur l'« esprit » dans lequel est appliquée la réforme.

Sans recours à un pacte social tripartite formel, on observe la coexistence de mécanismes évolutifs de répartition des responsabilités entre acteurs politiques et sociaux et d'équilibrage des contributions que chacun apporte à la régulation globale.

L'Irlande

L'Irlande constitue un cas exceptionnel puisque, frappée de longue date d'un taux de chômage élevé[105], elle parvient à le réduire entre l'année 1993 et l'année 1998 de 15,6 à 7,8 %[106]. Elle se caractérise aussi par le fait qu'elle fournit le seul exemple d'une politique de pactes sociaux centralisés menée sans interruption depuis 1986. Le contraste est évident avec la politique suivie au Royaume-Uni pendant la même période alors que l'Irlande est fortement dépendante de ses échanges commerciaux et migratoires avec ce dernier.

La question principale est celle de l'existence et de la nature du lien qui peut être établi entre les performances en matière de croissance, d'emploi et de chômage, d'une part, et l'existence d'une régulation centralisée du

(105) Il a fluctué entre 11 et 17 % entre 1982 et 1993, période pour laquelle il existe une mesure du taux de chômage au sens du BIT.

(106) Il est voisin de 6,5 % à la fin de l'année 1999.

(107) Le terme tripartite est simplificateur dans la mesure où d'autres forces sociales sont associées au processus, notamment les représentants des fermiers et, plus récemment, de la société civile.

rapport salarial, d'autre part (Teague, 1995 ; O'Donnell et O'Reardon *in* Fajertag, Pochet, 1997 ; O'Connell *in* ILO, 1999 ; OCDE, *Irlande,* 1990-1991, 1993, 1995, 1997 et 1999).

Une dynamique de croissance spécifique

Figurant parmi les pays faiblement industrialisés en Europe occidentale, l'Irlande opte, dans la décennie quatre-vingt pour une intégration accélérée dans l'économie mondiale. En premier lieu, elle offre des avantages financiers pour attirer, avec succès, l'investissement étranger. Il en résulte une logique de zone franche où les filiales de firmes multinationales n'exercent qu'un faible effet d'entraînement sur l'économie locale. En second lieu, l'Irlande joue à fond la carte de l'intégration européenne. Elle participe, dès l'origine, au SME au risque de déséquilibres dans ses échanges avec le Royaume-Uni. Elle accepte un sévère freinage des dépenses publiques pour satisfaire aux critères de Maastricht. Dans cette logique, le contrôle des salaires constitue la variable critique. Il fait l'objet dès 1986 d'un accord qui n'a pas été remis en cause depuis lors.

Les « pactes sociaux »

La définition des compromis sociaux tripartites[107] se réalise à deux niveaux.

Le *National Economic and Social Council (NSEC)* est un organisme consultatif qui réunit les représentants du patronat, des syndicats et de l'administration. Il est le lieu où s'élaborent des diagnostics partagés et des stratégies globales à moyen terme. Par exemple, il adopte en 1986, dans un contexte de récession économique prolongée, un document, *Strategy for Development* qui servira de base au premier accord tripartite. De même, en 1996, ses propositions, *Strategy into the 21st Century*, seront la référence du quatrième pacte.

La traduction opérationnelle de ces orientations stratégiques est constituée par des accords qui articulent principalement des engagements pluriannuels sur l'évolution des salaires et sur la politique économique et sociale du gouvernement.

Le *Programme for National Recovery* (1987-1990) constitue un exemple d'échange politique au niveau central : un engagement de modération salariale pour trois ans dans le secteur privé comme dans le secteur pu-

(108) L'évolution des salaires est plafonnée à l'inflation prévue pour la période.

(109) En particulier, allégement de la charge fiscale sur les salaires.

(110) À la hausse des salaires de 7,25 % sur 39 mois fixée au niveau central s'ajoute la possibilité d'une négociation d'entreprise plafonnée à 2 %. En revanche, les entreprises en difficulté peuvent se voir reconnues leur *inability to pay* et échapper aux augmentations générales (cette dernière mesure existait déjà dans le programme précédent).

blic[108] s'accompagne d'engagements de l'État en matière de politique fiscale[109], de protection sociale et de services publics, l'ensemble étant articulé aux réformes structurelles nécessaires pour la participation au système monétaire européen.

Le *Programme for Economic and Social Progress* (1990-1993) et le *Programme for Competitiveness and Work* (1994-1996) s'inscrivent dans la continuité. Cependant, le premier de ces accords introduit une marge de liberté pour la négociation d'augmentations additionnelles de salaires au niveau de l'entreprise en fonction des gains de productivité. Ce dispositif sera supprimé dans le second accord.

Le quatrième accord, *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* (1997-1999) réintroduit une clause de négociation locale des salaires[110]. La politique de réduction de la fiscalité sur les salaires sera poursuivie et deux objectifs nouveaux sont affichés : la lutte contre l'exclusion et le développement du partenariat *(partnership)* au niveau de l'entreprise. Il est significatif que les principaux partis d'opposition se soient engagés, au moment de la ratification, à respecter l'accord en cas de victoire aux élections législatives de 1997.

Un nouvel accord (2000-2003) a été adopté en février 2000. Il met l'accent plus fortement sur les objectifs de cohésion sociale et d'égalité. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé l'introduction d'un salaire minimum unique.

L'idéologie du consensus semble donc avoir été durablement adoptée par les acteurs politiques, économiques et sociaux. Construite sur l'acceptation de la modération salariale, condition jugée indispensable à la stratégie européenne approuvée par tous, elle ne s'y réduit pas. La politique publique a proposé de réelles contreparties en matière de fiscalité et de dépenses sociales. La lutte contre un chômage massif a été acceptée comme objectif autour duquel se sont construits les compromis.

L'activation des dépenses pour l'emploi

Comme dans les autres pays de l'Union européenne, le gouvernement s'est rallié, dans la décennie quatre-vingt-dix, aux objectifs d'accroissement de la composante active des dépenses publiques pour l'emploi. Le graphique 9 montre que, dans le cadre des définitions adoptées par l'OCDE, il est difficile de trouver une traduction statistique de cette priorité. Si la part des dépenses actives s'est accrue (de 30 % en 1985 à 38 % en 1996), c'est uniquement du fait de la réduction des dépenses passives (indemnisation du chômage et cessations anticipées d'activité) en lien avec la baisse du chômage. En revanche, les dépenses actives, mesurées en pourcentage du PIB, ont peu varié : 1,54 % en 1985 et 1,66 % en 1996[111].

(111) Le jugement serait différent en valeur absolue compte tenu de la très rapide croissance du PIB depuis 1994.

Les mesures actives sont de type classique : formation, emplois aidés dans le secteur marchand et surtout dans le secteur non marchand (Sexton, 1997 ; OCDE, *Irlande*, 1997). Il convient toutefois de mentionner deux dispositifs particuliers qui ont joué à grande échelle.

En premier lieu, une allocation de retour à l'emploi *(Back to Work Allowance)* a été créée en 1993. Les bénéficiaires sont des chômeurs de longue durée d'au moins 23 ans qui reprennent un travail d'au moins 20 heures par semaine. Ils conservent respectivement 75, 50 et 25 % de leurs indemnités de chômage pendant les première, deuxième et troisième années ainsi que certains avantages sociaux complémentaires. Dans 60 % des cas, le dispositif a joué pour l'accès à un travail indépendant.

En second lieu, une allocation familiale supplémentaire *(Family Income Supplement),* analogue à celle qui existe au Royaume-Uni, a été créée en 1994 en faveur des travailleurs à bas salaires. Elle vise à éviter que les chômeurs ne soient désincités à accepter des emplois faiblement rémunérés par la perte de l'allocation pour enfant à charge qui est incluse dans l'indemnisation du chômage. L'obtention de l'allocation suppose que l'un des deux parents travaille au minimum 19 heures par semaine ; son montant est dégressif en fonction du revenu. En 1996, ce mécanisme a été étendu aux personnes seules et aux couples sans enfant à charge. Le risque engendré par ces prestations est de remplacer la « trappe du chômage » par la « trappe de la pauvreté » en réduisant le gain marginal associé, pour leurs bénéficiaires, à un accroissement de la durée du travail.

Au total, le volume des dépenses pour l'emploi, en pourcentage du PIB, situe l'Irlande à un niveau relativement élevé au sein de l'Union européenne, voisin de celui de la Suède, supérieur d'un point, en 1996, à celui de la France et de près de trois points à celui du Royaume-Uni (voir graphique 9).

Une interprétation difficile

Qualifiée d'« homme malade de l'Europe » au milieu de la décennie quatre-vingt, l'Irlande est aujourd'hui devenue le « tigre celtique » avec un taux de croissance annuel moyen du PIB supérieur à 5 % depuis 1987 (et à 9 % depuis 1994). Cependant, l'impact positif sur l'emploi et le chômage n'est significatif qu'après la sortie de la récession de 1993 (le taux de chômage en 1993 – 15,6 % – est proche de celui du pic précédent : 16,9 % en 1985). À partir de 1994, l'emploi croît à un rythme supérieur à 3 % par an et le taux de chômage est réduit de moitié.

La difficulté du diagnostic provient du décalage temporel entre le changement de la politique économique et sociale et l'obtention de ces résultats. Dès le début de la décennie quatre-vingt, le gouvernement a adopté une politique d'attraction des investissements étrangers grâce à des subventions et des exemptions d'impôts particulièrement généreuses. Dans le même temps, il garantissait la stabilité du taux de change par l'adhésion au SME

(aujourd'hui par l'appartenance à l'UEM). Dès 1986, il a obtenu le respect d'une modération salariale durable. Jusqu'en 1993, la faible contribution des filiales de firmes multinationales à la demande interne et la politique budgétaire restrictive conduisent à des résultats médiocres en matière d'emploi et de chômage.

Il faudrait donc admettre que la nouvelle stratégie a demandé près de dix années avant de créer les conditions d'une croissance durable riche en emplois. L'autre hypothèse est que cette stratégie a mis l'Irlande en position très favorable pour tirer parti de la phase d'expansion mondiale postérieure à 1993, ce qu'elle n'avait pu faire que tardivement dans la phase correspondante de la décennie quatre-vingt. Les résultats actuels seraient alors fragiles puisque dépendants de l'investissement étranger et des débouchés extérieurs.

Dans les deux hypothèses, le compromis social fort et durable sur la politique monétaire, budgétaire et salariale, associée à l'option pour une intégration complète dans l'Union européenne, a constitué un facteur central :

• l'accord sur les salaires et le rétablissement des finances publiques a assuré la stabilité du taux de change et garanti des conditions attractives et stables aux investisseurs étrangers ;

• la réduction des prélèvements fiscaux et le développement de certains domaines de la politique sociale ont rendu acceptable la modération salariale ;

• l'importance accordée aux objectifs en matière d'emploi et de chômage a permis de maintenir la modération salariale, et donc un faible taux d'inflation, dans les années récentes de croissance très rapide et d'apparition de pénuries qualitatives sur le marché du travail.

Une contrepartie négative importante a été la croissance des inégalités : le pourcentage de ménages pauvres ou de titulaires de bas salaires a augmenté, le chômage de longue durée n'est pas résorbé. Ceci explique l'accent croissant placé sur ces questions dans la période récente.

Une autre source de tension naît de la distorsion entre la qualité du dialogue social central et sa faiblesse au niveau de l'entreprise. L'absence de procédure de reconnaissance des syndicats dans l'entreprise est un enjeu conflictuel entre organisations syndicales et employeurs. Un compromis a toutefois été trouvé sur cette question au printemps 1999.

L'acceptation de compromis sociaux centralisés a, très vraisemblablement, été une condition nécessaire au succès de la stratégie de croissance extravertie adoptée par l'Irlande ; elle n'en fournit pas la garantie durable.

Observation finale

Il n'est pas traité ici du cas de la *Norvège* bien qu'elle fasse partie des

(112) Pétrole et gaz naturel.

quatre pays ayant réalisé au cours des années quatre-vingt-dix des performances élevées en matière d'emploi et de chômage (taux de chômage de 3,3 % en 1998 ; *cf.* deuxième partie).

Du point de vue des formes institutionnelles, la Norvège est proche des trois autres pays. À la fin de la décennie quatre-vingt, une concertation tripartite centrale, produit d'une tradition historique, a été restaurée et s'est traduite notamment par l'adoption, en 1992, d'une « stratégie nationale pour la croissance de l'emploi pendant les années quatre-vingt-dix » ou « alternative de solidarité ». La modération salariale, qui conditionne la stabilité du taux de change à l'égard des principaux partenaires commerciaux, est acceptée par les syndicats en échange de mesures gouvernementales garantissant la stabilisation de la demande intérieure, la protection sociale et la poursuite d'une politique active de l'emploi.

Le diagnostic pourrait donc être voisin de celui porté sur le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas mais il est largement dépendant de l'hypothèse que l'on adopte sur l'impact de l'excédent pétrolier massif[112] dont bénéficie la Norvège :

- en longue période, cet excédent allège considérablement les contraintes d'équilibre budgétaire et d'équilibre extérieur sur la politique économique ; la conclusion de compromis tripartites est facilitée par la capacité du gouvernement à offrir des contreparties aux sacrifices salariaux acceptés par les syndicats ;
- en courte période, le secteur pétrolier est directement dépendant des fluctuations de production et de prix à l'échelle mondiale ; la conjoncture économique norvégienne est donc spécifique, ce qui ne facilite pas le choix d'une période pertinente pour la comparaison avec les autres pays ;
- enfin, les ressources pétrolières ont été sinon le seul facteur explicatif du moins le facteur permissif du maintien de la Norvège à l'écart de l'Union européenne ; ce pays n'a donc pas été soumis aux contraintes spécifiques engendrées par le Traité de Maastricht et le pacte de stabilité[113].

Globalement, l'exemple de la Norvège confirme le diagnostic d'effica-

(113) Rappelons que si le Danemark n'a pas souhaité appartenir à l'UEM, il s'est imposé d'en satisfaire les critères d'appartenance.

(114) Le Danemark et les Pays-Bas bénéficient également d'excédents pétroliers mais ils n'y jouent manifestement pas un rôle aussi décisif dans la dynamique macroéconomique.

(115) Par exemple, dans une étude comparative récente Stephen Nickell (1997) analyse les caractéristiques des pays à chômage élevé qu'il définit comme ceux dont le taux de chômage a été supérieur à 120 % de celui des États-Unis pendant la période 1983-1996. On y trouve, parmi d'autres, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas. L'analyse porte donc sur les facteurs de leur mauvaise performance relative.

cité des compromis macro-sociaux tiré de l'expérience des trois autres pays mais, plus que dans ces derniers, il faut envisager l'hypothèse que ce soit l'expansion économique qui ait rendu possible le pacte social et non le pacte social qui ait créé les conditions de la croissance[114].

Quels enseignements ?

Avant d'examiner les leçons qui peuvent être tirées, en particulier pour notre pays, des *success stories* en Europe occidentale, il est nécessaire de rappeler les difficultés méthodologiques qui rendent fragiles les imputations de causalité.

En premier lieu, centrer l'analyse sur les pays qui ont réduit leur taux de chômage au cours de la décennie quatre-vingt-dix conduit à une hiérarchisation des performances nationales bien différente de celles produites par la majorité des travaux antérieurs qui, d'une part, s'intéressent plus aux niveaux qu'aux variations du taux de chômage, d'autre part, prennent généralement en compte une période plus longue intégrant la décennie quatre-vingt[115]. Il est problématique de tirer des enseignements fiables à partir de variations qui s'inscrivent dans des trajectoires nationales très différentes en longue période.

En deuxième lieu, la difficulté est accrue par les caractéristiques de la décennie quatre-vingt-dix. Autant le cycle des années quatre-vingt est nettement dessiné, autant il est difficile aujourd'hui de caractériser la phase du cycle à laquelle correspondent les dernières informations statistiques disponibles ce qui fragilise les comparaisons avec le cycle précédent.

Enfin, lorsqu'on discute l'efficacité de réformes institutionnelles ou des changements de politique économique et sociale, les conclusions sont dépendantes des hypothèses adoptées sur le délai entre le changement initial et son impact durable sur l'emploi et le chômage. Les changements majeurs sont intervenus au début des années quatre-vingt au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, à la fin des années quatre-vingt en Irlande, et au début des années quatre-vingt-dix au Danemark. Les courbes de l'emploi et du chômage ont des profils très différents selon les pays. Le risque est permanent d'imputer des effets sur la base d'hypothèses *ad hoc* quant aux délais de transmission.

Des conclusions présentées ci-après on peut donc seulement dire qu'elles sont logiquement vraisemblables et cohérentes avec les résultats de l'observation factuelle.

Les « sources » de la baisse du chômage

(116) C'est-à-dire l'inverse du taux de croissance de la productivité apparente du travail.

Faute de mieux, le terme de « sources » est utilisé pour éviter celui de « causes ». Quel que soit le modèle explicatif, la variation du taux de chômage peut être mise en relation avec celle d'autres grandeurs avec lesquelles il est en relation d'interdépendance. Sous cet aspect, le contraste est fort entre les dynamiques respectives du Royaume-Uni et des pays du Top 4.

Le Royaume-Uni, qui avait créé plus d'1,6 million d'emplois lors du cycle antérieur, ne fait que retrouver en 1998 le niveau d'emploi de 1990. La baisse de 0,8 point du taux de chômage entre ces deux dates a été permise par la faible flexion des taux d'activité au cours de la dernière phase d'expansion. Sur la décennie, la population inactive (de 16 ans et plus) a augmenté de plus d'un million ; les taux de croissance du PIB et la productivité du travail sont inférieurs à la moyenne de l'Union européenne.

Les pays du Top 4 présentent une configuration opposée. Malgré une croissance des taux d'activité et de la productivité du travail supérieure à la moyenne européenne, le taux de croissance élevé du PIB assure une croissance forte de l'emploi et un recul du chômage. Insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une croissance « riche en emplois » au sens usuel du terme[116]. En revanche, nous sommes en présence d'une croissance « économe en capital » (comme aux États-Unis) ; les pays du Top 4 s'écartent nettement de la moyenne de l'Union européenne quant au rythme de la substitution capital/travail.

La configuration des taux de variation de la production, de la productivité, de l'emploi, des taux d'activité et du chômage distingue la dynamique du Royaume-Uni de celle du Top 4. L'examen des différents indicateurs de flexibilité/rigidité des marchés du travail ne fournit aucun résultat permettant de rendre compte de ces écarts de performance.

Premier enseignement : en termes de performances agrégées, les pays du Top 5 proposent deux modèles contrastés ; en ce domaine, peu d'enseignements positifs semblent pouvoir être tirés de l'expérience du Royaume-Uni ; la trajectoire du Top 4 est attrayante mais, à ce stade du raisonnement, est largement dépendante d'un facteur inexpliqué : le faible rythme de substitution capital/travail avec un taux de croissance supérieur de la productivité du travail.

Affrontement ou compromis social

Nous retrouvons le contraste entre Royaume-Uni et Top 4 en ce qui concerne les modes de régulation du marché du travail et, plus largement, les procédures d'élaboration et de mise en œuvre de la politique économique et sociale (il n'a été qu'atténué par l'arrivée d'un gouvernement travailliste au Royaume-Uni).

Dans ce pays, le gouvernement avait choisi une stratégie d'affrontement avec les syndicats et de démantèlement des quelques institutions ou procédures régulatrices du marché du travail, tandis que le patronat pour-

suivait une stratégie de décentralisation ou d'élimination de la négociation collective. Dans les pays du Top 4, la coopération est forte entre Pouvoirs publics et acteurs sociaux selon des modalités variées ; les conflits sont présents mais il existe un consensus sur la nécessité de les régler par des compromis de moyen terme.

La correspondance entre les clivages observés quant aux performances en matière d'emploi et quant aux modes de régulation sociale ne peut suffire à fonder une hypothèse de causalité ; il demeure que les seuls pays ayant en Europe fait reculer le chômage grâce à des créations d'emplois au cours de la présente décennie sont des pays à fort degré de coordination macro-sociale.

Pour autant, il serait simpliste d'y voir l'illustration des performances respectives d'un modèle ultra-libéral et d'un modèle néo-corporatiste. Si le Royaume-Uni est largement en tête du classement européen pour les indicateurs institutionnels de la flexibilité du marché du travail, il est aussi caractérisé par un degré élevé de rigidité des salaires. Par ailleurs, il semble avoir perdu au cours de la décennie quatre-vingt-dix la capacité de création d'emploi qu'il avait manifesté pendant la décennie précédente ; en ce sens, la notion de modèle anglo-saxon, par assimilation avec les États-Unis, serait un contresens. Les pays du Top 4 ont démontré la capacité d'établir et de faire évoluer des compromis stables. Faut-il y voir une résurgence du néo-corporatisme ? Le débat théorique ne peut être engagé ici mais il faut mentionner que les termes du compromis ont radicalement changé depuis les décennies soixante et soixante-dix : il s'agissait alors de définir un partage des gains de productivité non générateur d'inflation dans un contexte de croissance forte au voisinage du plein emploi ; il s'agit dans la période actuelle de respecter des contraintes de compétitivité et d'équilibre des finances publiques. La négociation porte sur les sacrifices que les salariés acceptent en matière de salaires et de flexibilité de l'emploi en échange d'effets positifs attendus sur le niveau de l'emploi. L'existence d'un chômage massif a été le facteur déterminant des concessions acceptées par les syndicats. Le retour au voisinage du plein emploi mettra à l'épreuve la solidité de ce type de compromis.

Deuxième enseignement : les seuls pays européens ayant fait reculer le chômage par la création d'emplois ont établi des compromis macro-sociaux durables ; les conditions dans lesquelles ont été fondés ou refondés ces compromis résultaient directement d'une phase de croissance massive du chômage[117].

Modération salariale

Thème majeur des débats de la période, la modération salariale est une

(117) À l'exception de la Norvège.

(118) Corrigée du taux de salarisation.

notion ambiguë. Dans la période de croissance dite fordiste, on constatait *ex post* un alignement tendanciel de la croissance des salaires réels sur la productivité du travail, soit une stabilité de la part salariale[(118)] dans le PIB. Cet équilibre a été rompu après le premier choc pétrolier et, au cours de la décennie quatre-vingt, s'est progressivement imposé l'objectif d'une croissance du salaire réel inférieure à celle de la productivité, c'est-à-dire une baisse du coût unitaire du travail.

Sur ce point les résultats sont paradoxaux. La part salariale croît légèrement au Royaume-Uni pendant la décennie quatre-vingt alors que la création d'emplois y est forte ; elle diminue nettement dans la décennie quatre-vingt-dix alors que l'emploi stagne tendanciellement. Les pays du Top 4 connaissent une évolution différente : la part salariale diminue fortement dans la décennie quatre-vingt mais moins vite que la moyenne de l'Union européenne dans la décennie quatre-vingt-dix au moment où se creuse l'écart en matière de création d'emplois. Si l'effet emploi de la modération salariale passe par la compétitivité-prix, il faudrait donc admettre qu'il ne se manifeste qu'avec un décalage d'un cycle.

Une autre interprétation est possible, liée à l'énigme que constitue le rythme faible de substitution capital/travail dans les pays du Top 4. Une explication serait que le rythme de substitution dépend moins des évolutions de coût salarial unitaire constatées par les entreprises que de leurs anticipations sur les revendications salariales. L'existence d'engagements globaux et durables de modération salariale, acceptés par les syndicats et jugés fiables par les entreprises, modifierait leur comportent dans le choix des combinaisons productives et les décisions de création d'emplois. Ces compromis globaux contenant aussi l'acceptation des réorganisations productives, celles-ci se réaliseraient plus rapidement dans des conditions non conflictuelles ; ce contexte expliquerait qu'une substitution capital-travail nettement plus lente s'accompagne d'une croissance plus forte de la productivité du travail dans les pays du Top 4.

Troisième enseignement : sauf à admettre des délais de réaction très lents et différents selon les pays, il n'existe pas de lien significatif entre les variations du coût unitaire du travail et les performances en matière d'emploi et de chômage. En revanche, il est possible que des engagements durables de modération salariale influent sur les comportements d'emploi des entreprises en ralentissant le rythme de la substitution capital-travail.

Les politiques de l'emploi

Il n'existe aujourd'hui pas d'évaluations satisfaisantes, en comparaison internationale, des effets nets sur l'emploi des politiques nationales d'in-

(119) La Norvège constitue sous cet aspect un cas particulier.

Quatrième enseignement : si l'objectif d'« activation » des politiques de l'emploi est pleinement légitime, il ne peut avoir pour conséquence la mise en cause des dispositifs de « gestion sociale des restructurations » ; sauf à accepter l'exclusion sociale, ces mécanismes constituent une composante nécessaire de la négociation des mutations économiques.

Cohérences et compromis

Un enseignement commun de nombreux travaux comparatifs récents est l'échec des tentatives de mise en relation isolée de diverses caractéristiques nationales spécifiques avec les performances obtenues en matière d'emploi. Ni la flexibilité du marché du travail, ni le temps partiel, ni les congés de longue durée n'expliquent les performances respectives du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark. Ce constat conduit à envisager avec prudence la méthodologie du transfert des « bonnes pratiques ». À l'opposé, on peut adopter l'hypothèse selon laquelle la cohérence des caractéristiques institutionnelles et des choix politiques constitue le facteur explicatif décisif. Ainsi, des dispositifs qui seront caractérisés comme source de rigidité ou de flexibilité peuvent se révéler soit comme fonctionnellement complémentaires, soit comme composantes nécessaires d'un compromis efficace. L'analyse des pays du Top 4 en fournit de multiples exemples.

Un élément central est le caractère multidimensionnel et évolutif des compromis centraux négociés dans ces pays : des échanges complexes d'opèrent entre des mesures concernant les salaires, l'emploi, la durée du travail, la protection sociale, la politique fiscale ou la composition des dépenses publiques. Les conflits ne sont ni absents, ni ignorés ; ils sont gérés par des adaptations successives reflétant l'état de la situation économique et des rapports de forces.

Cinquième enseignement : la capacité de gérer des compromis globaux évolutifs, multidimensionnels et de long terme autour d'une priorité pour l'emploi caractérise un modèle alternatif à celui d'une régulation purement marchande et décentralisée qui fait dépendre les performances en matière d'emploi d'un critère dominant de flexibilité. Dans les deux cas, l'objectif ou la contrainte de compétitivité sont présents ; ce sont les stratégies pour l'obtenir qui font la différence.

Transférabilité

L'expérience des pays du Top 4 est attrayante ; peut-elle constituer un modèle pour les autres pays ? Elle repose, dans une large mesure sur un différentiel de croissance avec une forte augmentation de l'excédent commercial. Il est donc légitime de se demander si ces économies n'ont pas tiré profit de leur faible poids sur le marché mondial (ou européen) qui permet d'obtenir des avantages compétitifs d'un impact quantitatif trop faible et trop dispersé pour susciter des réactions de leurs concurrents. Elles n'auraient

alors qu'« exporté » leur chômage, solution par définition non généralisable aux économies de grande dimension.

Il est difficile d'invalider ou de valider ce type d'interprétation. Elle conduit simplement à rappeler que, pour éviter les jeux à somme nulle, voire négative, la lutte contre le chômage est indissociable d'une coordination européenne des politiques économiques et sociales nationales.

Références bibliographiques

Atkinson Anthony B. et John Micklewright (1991) : « Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, décembre.

Aubry Éric, Gilbert Cette, Francis Lahéra et Marie Wierink (1999) : « Le temps partiel choisi aux Pays-Bas » Annexe in *Le temps partiel en France*, Conseil d'Analyse Économique, n° 19, La Documentation Française, 1999.

Auer Peter (1999) : « Europe's Employment Revival: Four Small European Countries Compared » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Auer Peter (2000) : *Employment Revival in Europe. Labour Market Success in Austria, Danmark, Ireland and the Netherlands*, International Labour Office, Geneva, 140 p.

Barbier Jean-Claude et Jérôme Gautié (dir) (1998) : *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris, 435 p.

Bell Iain, Nicola Houston et Robert Heyes (1997) : « Workless Households, Unemployment and Economic Inactivity », *Labour Market Trends*, septembre.

Blanchard Olivier (1998) : « Revisiting European Unemployment, Capital Accumulation and Factor Prices », *NBER Working Paper*, 6566, mai.

Bosch Gerhard (1999) : « Working Time Policies » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Boulin Jean-Yves et Gilbert Cette (1997) : « Réduire la durée du travail : l'exemple des Pays-Bas », *Futuribles*, juillet-août.

Bruno Catherine et Valérie Chauvin (1998) : « Les Pays-Bas : une société à flexibilité limitée », *Revue de l'OFCE*, janvier.

Buechtemann Christoph F. (ed) (1993) : *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, ILR Press, New-York, 512 p.

Cadiou Loïc, Stéphanie Guichard et Mathilde Maurel (1999) : « La diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire ? », *Document de Travail du CEPII*, n° 1999-10 et 1999-11.

Cahuc Pierre et André Zylberberg (1997) : « À quel niveau faut-il négocier les salaires pour favoriser l'emploi ? » *Revue d'Économie Politique*, mai-juin.

CEPII (1992) : *Économie mondiale 1990-2000 : l'impératif de la croissance*, Economica, 521 p.

Chabrol Arthur (1997) : « Dépenses publiques et emploi : l'exemple des Pays-Bas », *Revue de Rexecode*, juin.

Chabrol Arthur et Michel Didier (1999) : « Une comparaison des performances économiques de la France et des Pays-Bas », *Revue de Rexecode*, n° 62.

Commission européenne (1999) : *Politique de l'emploi dans l'UE et dans les États membres*, Rapport conjoint 1998, Luxembourg, 124 p.

Daniel Christine (1998) : « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29, hiver.

Duchêne Sandrine et Alain Jacquot (1999) : « Une croissance plus riche en emplois depuis le début de la décennie ? Une analyse en comparaison internationale », *DARES Document d'Études*, mars.

Fajertag Giuseppe et Philippe Pochet (ed.) (1997) : *Social Pacts in Europe, European Trade Union Institute*, Observatoire Social Européen, Bruxelles, 195 p.

Flanagan Robert J. (1999) : « Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective », *Journal of Economic Literature*, septembre.

Fouquin Michel, Sébastien Jean et Aude Sztulman (1998) : « Le marché du travail britannique vu de France », *Document de Travail du CEPII*, n° 1998-11.

Freyssinet Jacques (1997) : « Unemployment Compensation and Labour Markets: A Disincentive to Work? » in *Social Protection in Europe, European Trade Union Institute* Bosco et Hutsebaut (eds), Brussels.

Hartog Joop (1999) : « The Netherlands » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Hemerijck Anton et Jelle Visser (1997) : *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 206 p.

Husson Michel (1998) : « France-Royaume-Uni : convergence des modèles de régulation », *La Revue de l'IRES*, automne.

Husson Michel, Annie Jolivet et Christèle Meilland (1999) : Performances d'emploi en Europe : les modalités du succès, *Miméo IRES*.

ILO (International Labour Ofice) (1999) : *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Institut de l'Entreprise (1998) : *Croissance et emploi : pourquoi les Pays-Bas font-ils mieux que la France ?,* Séminaire, 16 novembre.

IRES (1997) : « Le 'modèle' hollandais », *Chronique Internationale de l'IRES*, octobre.

Jean Sébastien (1999) : « Syndrome, miracle, modèle polder et autres spécificités néerlandaises : quelles leçons pour l'emploi en France ? », *CEPII, Étude pour la DARES*, version provisoire, décembre.

Labour Research (1997) : *What is the True Jobless Figure?,* janvier.

Layard Richard, Stephen Nickell et Richard Jackman (1991) : *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, 618 p.

Lefresne Florence (1999) : *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, Thèse Sciences Économiques, Paris I, 586 p.

Madsen Per Kongshøj (1998) : « Working Time Policy and Paid Leave Arrangements: The Danish Experience in the 1990s », *Transfer*, hiver.

Madsen Per Kongshøj (1999) : « Denmark » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Martin John P. (1996) : « Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 26.

Martin John P. (1998) : « What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences », *OCDE Labour Market and Social Policy, Occasional Papers*, n° 35.

Mc Kinsey (1997) : *Boosting Dutch Economic Performance*, Amsterdam, septembre.

Meager Nigel (1997) : « L'activation de la politique de l'emploi. Royaume-Uni », *Observatoire de l'Emploi, Tendances*, été.

Meager Nigel et Evans Ceri (1998) : « Sous-emploi : Tendances récentes. Royaume-Uni », *Observatoire de l'Emploi, Tendances*, été.

Mercier Marie-Annick et Phillip Lee (1999) : « Le marché du travail en France et au Royaume-Uni », *INSEE Première*, n° 670, août.

Nickell Stephen (1997) : « Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspective*, été.

O'Connell Philip J. (1999) : « Ireland » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

OCDE (1994) : *Le chômage et les prestations sociales*, Étude de l'OCDE sur l'emploi, Données et explications, partie II, chapitre 8, Paris.

OCDE (1995) : *Mesures supplémentaires du sous-emploi*, chapitre 2, Perspectives de l'emploi, Paris, juillet.

OCDE (1997) : *Négociation collective et performance économique*, chapitre 3, Perspectives de l'emploi, Paris, juillet.

OCDE (1999a) : *Protection de l'emploi et performance du marché du travail*, chapitre 2, Perspectives de l'emploi, Paris, juin.

OCDE (1999b) : *Évolution du marché du travail et stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, chapitre IV, Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, juin.

OCDE (1999c) : La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Évaluation des performances et des politiques, Paris, 202 p.

OCDE : *Études économiques de l'OCDE : Danemark* (1993, 1994, 1996, 1997 et 1999) ; *Irlande* (1990-1991, 1993, 1995, 1997 et 1999) ; *Pays-Bas* (1991-1992, 1993, 1994, 1996 et 1998) ; *Royaume-Uni* (1990-1991, 1993, 1994, 1995, 1996 et 1998).

Passet Olivier et David Jestaz (1998) : « Flexibilité et performances comparées des marchés du travail dans les pays de l'OCDE », *CFE-CGC, Agence d'objectifs IRES*, décembre.

Peters Marjolein (1997) : « L'activation des politiques de l'emploi aux Pays-Bas », *Observatoire de l'Emploi, Tendances*, été.

Plasman Robert et François Rycx (2000) : « Négociations collectives, performances macroéconomiques et pauvreté dans les pays de l'OCDE », *La Revue de l'IRES*, n° 32, à paraître.

Rifflart Christine (1998) : « Flexibilité en trompe-l'œil du marché du travail britannique », *Revue de l'OFCE*, juillet.

Schettkat Ronald (1999) : « Macroeconomic Policy » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Schmid Günther (ed.) (1994) : *Labor Market Institutions in Europe*, ME Sharpe Inc, New York, 291 p.

Schmid Günther et Bernd Reissert (1996) : « Unemployment Compensation and Labour Market Transitions » in *Internatinal Handbook on Labour Market Policy and Evaluation*, Schmid (ed.), Aldershot-Edward Elgar.

Sexton Jerry (1997) : « Politique active et passive de l'emploi en Irlande », *Sysdem Tendances*, été.

Sorrentino Constance (1993) : « International Comparisons of Unemployment Indicators », *Monthly Labor Review*, mars.

Sorrentino Constance (1995) : « International Unemployment Indicators », *Monthly Labor Review*, août.

Teague Paul (1995) : « Pay Determination in the Republic of Ireland: Towards Social Corporatism? », *British Journal of Industrial Relations*, juin.

Traxler Franz et Bernhard Kittel (1999) : *The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries*, Mimeo, à paraître in *Comparative Political Studies*.

Tronti Leonello (ed.) (1997) : « Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies », *Employment Observatory Research Network, European Commission*, 302 p.

Visser Jelle (1999) : « Industrial Relations and Social Dialogue » in *Social Dialogue and Employment Success*, An ILO (International Labour Office) Symposium, Geneva, 2-3 mars.

Werner Heinz (1999) : « Countries with Successful Employment Policy: What is Behind their Success? », *IAB Topics*, Nürnberg, n° 33.

Wierink Marie (1998) : « Temps de travail aux Pays-Bas : la voie des femmes », *Futuribles*, novembre.

Wierink Marie (1999) : « Pays-Bas : les réformes de structure insuffisantes à régler le problème de l'invalidité », *Chronique Internationale de l'IRES*, mars.

Annexe

Protection de l'emploi et chômage

Note sur le commentaire de Fiorella Padoa Schioppa Kostoris

Michel Husson
IRES

Dans son commentaire aux deux rapports présentés au CAE sur les expériences de baisse du chômage en Europe, Fiorella Padoa Shioppa Kostoris (FPSK) soulève une objection importante et juste : c'est la variation du taux de chômage – et non son niveau – qu'il faut rapporter aux différents indicateurs de protection de l'emploi (LPE). Sont alors présentées plusieurs équations économétriques assez voisines qui vérifient cette assertion et qui permettent de conclure que, contrairement à l'analyse des deux rapports « les données montrent que les *success stories* sont bien corrélées à la flexibilité réglementaire ».

Cette proposition peut à son tour être contestée sur quatre points.

On utilise les données rassemblées dans le tableau 1 du commentaire de FPSK. La variable expliquée est la variation du taux de chômage entre 1990 et 1998 (dU, colonne 5), et la variable explicative est l'indicateur pour la fin des années quatre-vingt-dix, tiré des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE de 1999 (LPE, colonne 10). Les relations sont testées sur le champ Europe-OCDE qui comprend les pays de l'Union européenne (sauf le Luxembourg), plus la Suisse et la Norvège. On a vérifié que les autres indicateurs utilisés par FPSK conduisaient à des résultats voisins.

On partira de l'équation de base ci-dessous, qui reproduit à peu de choses près les résultats consignés par FPSK dans son tableau 1.

[1] $dU = -2,45 + 1,68\ LPE \qquad R^2 = 0,16$

$(1,6)$

dU : Variation du taux de chômage entre 1990 et 1998
LPE : Indicateur de protection réglementaire de l'emploi à la fin des années quatre-vingt-dix

Out of Ireland : Sans la contribution de ce (petit) pays, la liaison disparaît

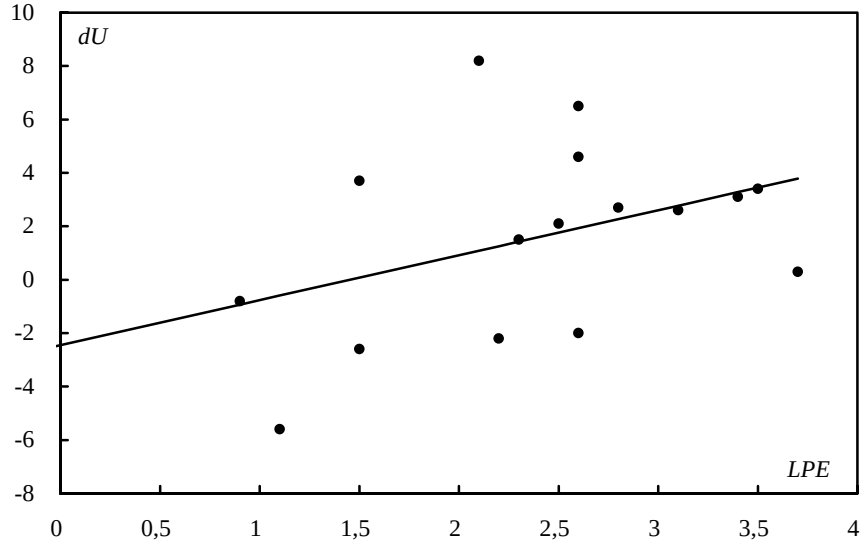
Il est difficile de dire que les variations du taux de chômage sont « bien corrélées » avec l'indicateur, puisque le R^2 de départ est médiocre et que le t de Student se situe à la limite de la significativité. L'examen du graphique 1 montre que la corrélation est pour le moins incertaine. Si on retire l'Irlande de l'échantillon, la corrélation disparaît tout à fait. On obtient un t de Student qui établit la significativité et R^2 inhabituellement faible :

[1bis] $dU = -0,10 + 1,87\ LPE \qquad R^2 = 0,05$

$(0,8)$

L'Irlande se caractérise par un très fort recul du taux de chômage (5,6 points) et un indicateur LPE parmi les plus faibles d'Europe (1,1). Sans l'Irlande, il n'y aucune liaison entre chômage et réglementation, et c'est l'Irlande très fortement typée qui permet d'orienter la droite de régression. Bref, la corrélation n'est « bien vérifiée » que par l'intermédiaire d'un petit pays qui donne le ton à l'ensemble.

1. Variation du taux de chômage et LPE



La croissance évince l'institutionnel

Tous les modèles inspirés peu ou prou de Layard et Nickell postulent implicitement que les différences de chômage d'un pays à l'autre ne peuvent s'expliquer que par des variables institutionnelles. La seconde critique consiste à montrer que l'introduction de la croissance évince totalement les variables institutionnelles. On a donc construit une autre variable explicative qui est le taux de croissance moyen du PIB sur la période 1990-1998 examinée. On obtient alors une excellente relation keynésienne de base :

[2] $dU = 5{,}54 - 1{,}78\ PIB \qquad R^2 = 0{,}51$

$(3{,}9)$

dU : Variation du taux de chômage entre 1990 et 1998
PIB : Taux de croissance annuel moyen du PIB entre 1990 et 1998

Cette nouvelle équation de base est bien supérieure à la relation [1], de tous les points de vue, et on peut le vérifier sur le graphique 2. La lecture est facile : la principale explication des différences d'évolution des taux de chômage est le différentiel de croissance. Cette apparente banalité appelle quelques précisions.

Ce résultat ne peut être établi sur la décennie quatre-vingt, sans pour autant que LPE devienne significatif. On retrouve donc un résultat très solide selon lequel les années quatre-vingt-dix sont marquées par une réactivation du lien emploi-croissance fortement distendu au cours de la décennie précédente.

Ce résultat ne dépend pas de l'Irlande. Certes, le retrait de ce pays dégrade la relation, et c'est normal puisque l'Irlande est caractérisée par une très forte baisse du taux de chômage et une très forte croissance (6,6 % entre 1990 et 1998). Mais l'équation reste satisfaisante, et meilleure que l'équation « institutionnelle » de base. On obtient :

[2'] $dU = 6{,}01 - 2{,}05\ PIB \qquad R^2 = 0{,}33$

$(2{,}5)$

L'argument de la croissance fait disparaître la variable institutionnelle. Le t de Student de LPE est descendu nettement en dessous du seuil de significativité :

[2''] $dU = 3{,}39 - 1{,}66\ PIB + 0{,}71\ LPE \qquad R^2 = 0{,}56$

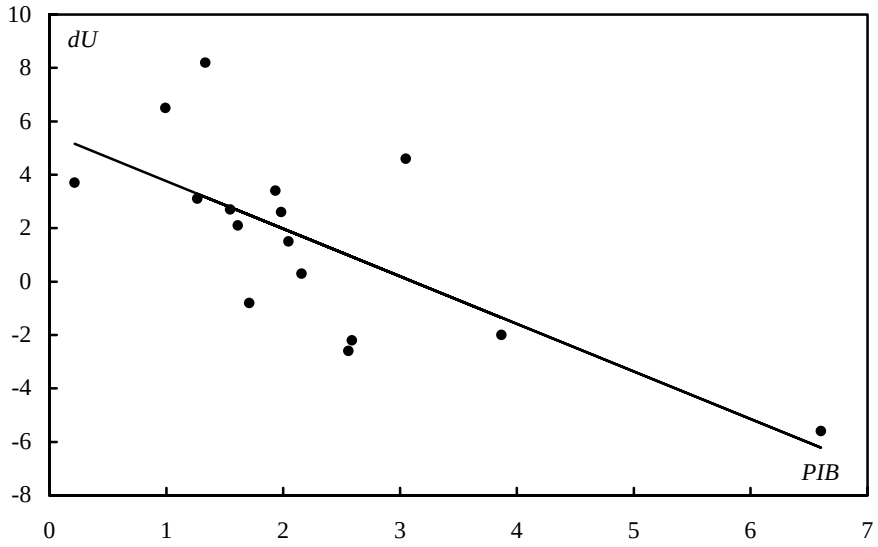
$(2{,}5) \qquad (1{,}2)$

Ces déconvenues soulignent les faibles soubassements théoriques de la modélisation retenue. On teste une assertion selon laquelle la flexibilité crée de l'emploi. Mais il n'est jamais expliqué pourquoi. Dans le modèle de Layard et Nickell, la flexibilité permet un ajustement plus marqué des salaires et c'est cette modération salariale qui permet de créer des emplois. Il faudrait donc décomposer les vérifications empiriques en deux étapes.

La première consisterait à vérifier que la flexibilité conduit à une modération salariale plus affirmée. Nous l'avons fait avec deux indicateurs SAL et PSAL qui représentent respectivement le taux de croissance du salaire réel entre 1990 et 1998 et la variation de la part salariale sur cette même période. Ni l'une ni l'autre de ces variables n'est corrélée avec l'indicateur LPE : avec un R^2 de 0,02 et 0,01 on peut même parler d'absence absolue de corrélation. Cela dispense d'examiner ici la seconde étape, autrement dit la liaison entre salaire et emploi.

Si l'influence des variables institutionnelles ne passe pas par la modération salariale, elle peut encore suivre deux canaux : une influence directe sur le PIB liée à des effets de spécialisation flexible, ou une influence directe sur le contenu en emploi de la croissance. Or, ces liaisons n'existent pas.

2. Variation du taux de chômage et PIB



L'institutionnel est sans effet sur le macro

Il est facile de tester une éventuelle incidence de l'indicateur LPE qui jouerait directement sur le PIB ou encore sur le contenu en emploi de la croissance (CONT = taux de croissance annuel moyen du ratio emploi/PIB). Les deux équations obtenues sont exécrables :

[3.1] $PIB = 3{,}33 - 0{,}46\ LPE \qquad R^2 = 0{,}07$

$(1{,}0)$

[3.2] $CONT = -2{,}11 + 0{,}12\ LPE \qquad R^2 = 0{,}02$

$(1{,}0)$

En revanche, on trouve une relation entre contenu en emploi et PIB qui vérifie la force de « la loi de Kaldor » selon laquelle plus de PIB donne plus de productivité et donc un moindre contenu en emploi :

[3.3] $CONT = -1{,}04 - 0{,}34\ PIB \qquad R^2 = 0{,}33$

$(2{,}7)$

Des institutions immuables ?

L'argument selon lequel c'est la variation (et non le niveau) du taux de chômage qu'il faut prendre en considération devrait s'appliquer à l'indicateur LPE lui-même. Sinon ce seront toujours les mêmes pays qui feront baisser leur taux de chômage.

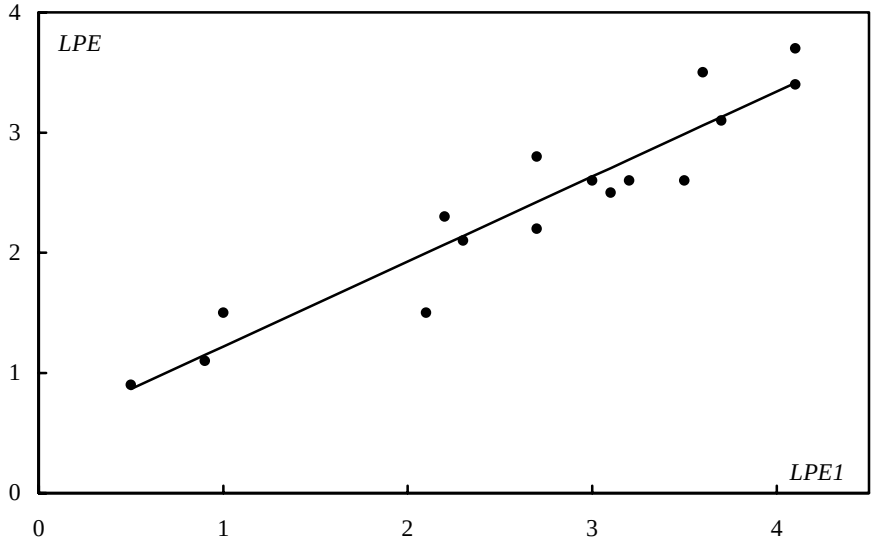
Il est néanmoins impossible de faire apparaître la moindre influence de la variation de l'indicateur LPE entre la fin des années quatre-vingt et des années quatre-vingt-dix. Il n'est pas possible non plus de faire apparaître séparément la valeur de cet indicateur pour chacune des deux décennies. Ce constat conduit à examiner de plus près les évolutions de LPE entre les deux périodes. Le graphique 3 révèle une liaison fortement marquée qui signifie une très faible plasticité institutionnelle, de telle sorte que les positions relatives des pays se maintiennent.

[4] $LPE = 0{,}51 + 0{,}71\ LPE1 \qquad R^2 = 0{,}89$

$(11{,}0)$

LPE : Indicateur de réglementation fin des années quatre-vingt-dix
LPE1 : Indicateur de réglementation fin des années quatre-vingt

3. Variation de LPE d'une période à l'autre



La stabilité des classements en termes de LPE fait contraste avec la variabilité des classements en termes de niveau ou de variation des taux de chômage entre les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Commentaire

Olivier Blanchard

Professeur au MIT (États-Unis)

Les deux rapports sont excellents. Ils sont à la fois clairs, riches, et intellectuellement honnêtes. Il faudrait des semaines pour les absorber. Mes remarques montreront que je n'ai fait que commencer. J'ai organisé mes commentaires en huit points.

La lecture de ces rapports devrait nous amener à une grande modestie quant aux recommandations pour la lutte contre le chômage.

Notre compréhension des déterminants du chômage est infiniment meilleure qu'il y a vingt ans. Il y a vingt ans, le taux de chômage d'équilibre (ou chômage naturel) était une boîte noire. Grâce aux données et à un travail théorique et empirique abondant, nous avons maintenant ouvert la boîte.

Notre connaissance reste cependant bien limitée. On aurait pu espérer que la grande hétérogénéité à la fois des chocs, des institutions et de l'évolution du chômage, qui caractérise les différents pays de l'OCDE, nous aurait permis d'identifier très précisément les raisons de l'échec des uns et du succès des autres. Or, nous en sommes très loin. Même *a posteriori,* il est bien difficile d'expliquer par exemple les évolutions divergentes du Portugal et de l'Espagne, ou des Pays-Bas et de la Belgique.

Face à ces incertitudes, certains se tournent vers l'idéologie. Foin de l'évidence, la flexibilité du marché du travail est la solution ; si ce n'est pas évident aujourd'hui, affirment-ils, ce le sera dans l'avenir (c'était l'attitude de l'OCDE dans la *Jobs Study* publiée au milieu des années quatre-vingt-

dix ; les positions de l'OCDE sont aujourd'hui sont plus nuancées). D'autres deviennent sociologues : le marché du travail est basé sur une harmonie délicate d'institutions et de traditions nationales, nous expliquent-ils. Les économistes n'ont pas grand chose à dire.

Mon attitude, et l'attitude de ces deux rapports, est d'être plus modeste que les premiers, mais plus optimiste que les seconds. Un certain nombre de conclusions me paraissent raisonnablement robustes et importantes. Le but des remarques qui suivent est de présenter ces conclusions.

Il est clair que l'évolution générale du chômage en Europe trouve ses origines dans un certain nombre de chocs défavorables depuis le début des années soixante-dix. Ces chocs ont eu un effet non seulement sur la composante cyclique du chômage, mais aussi sur sa composante structurelle (sur le taux « naturel » de chômage).

La liste des chocs n'est pas établie avec certitude. Il est clair que l'augmentation initiale du chômage était due essentiellement au ralentissement du taux de croissance de la productivité des facteurs à partir du milieu des années soixante-dix, à la fin des « trente glorieuses ». Il est clair aussi que les mouvements de prix des matières premières, en particulier l'augmentation du prix du pétrole dans les années soixante-dix, ont joué un rôle important. Il y a accord aussi sur l'importance des variations de taux d'intérêt réels, bas dans les années soixante-dix, élevés depuis, mais beaucoup moins d'accord sur le rôle de la politique monétaire (à mon avis essentiel) dans ces variations.

Les effets de chacun de ces trois chocs sont bien visibles, non seulement sur le chômage, mais aussi sur l'évolution du stock de capital, le rapport capital-travail, l'emploi, etc. Ce sont les trois chocs qui apparaissent dans l'étude économétrique du rapport Fitoussi et Passet.

Il est probable que la liste soit plus longue. Mais il y a moins d'accords sur la nature et l'importance des autres chocs.

Certains croient voir une augmentation de la turbulence économique, nécessitant une plus grande flexibilité des entreprises et rendant les structures du marché du travail de plus en plus inadaptées. Mais, de façon surprenante, les mesures quantitatives de turbulence construites jusqu'à maintenant ne confirment pas la présence d'une telle évolution.

L'augmentation simultanée du chômage et de la part des profits depuis le milieu des années quatre-vingt dans les pays d'Europe continentale m'a amené à développer la thèse d'un choc de demande de travail due à une rationalisation accrue des effectifs par les entreprises elles-mêmes trouvant peut-être sa source dans un changement des rapports syndicats-entreprises. Une telle rationalisation peut expliquer à la fois une diminution initiale de l'emploi et une augmentation des profits des entreprises. La thèse n'est pas unanimement acceptée. Correcte ou non, elle suggère une autre source de chocs macroéconomiques qui, je crois, est potentiellement importante pour

l'avenir : les effets potentiels de la dérégulation, à la fois dans le marché des biens et du travail, et des changements de rapport de force entre travailleurs et entreprises, pour l'emploi et le chômage.

Il est curieusement difficile d'identifier les effets des différentes institutions du marché du travail sur le niveau du chômage.

Il est fréquent dans les débats politiques d'accuser, pêle-mêle, la générosité des allocations chômage, la protection de l'emploi, le salaire minimum, etc., d'être responsables du chômage. D'une certaine façon, la faiblesse empirique de cet argument est évidente : les institutions du marché du travail sont sensiblement les mêmes que dans les années soixante, période où le chômage était très bas. Cette conclusion négative est confirmée par les études plus détaillées.

Pour certaines institutions, l'absence d'un effet sur le niveau du chômage n'est pas vraiment une surprise. Nos modèles suggèrent par exemple que la protection de l'emploi (les coûts de licenciement) devrait avoir un effet sur la nature du chômage, mais pas nécessairement sur son niveau. Ils suggèrent que dans un marché du travail où les coûts de licenciement sont élevés, les flux de séparation et d'embauches seront plus bas, mais la durée moyenne du chômage plus élevée. En gros, ils prédisent un marché du travail plus visqueux, plus sclérosé. Mais ils suggèrent que l'effet sur le taux de chômage, qui est le produit des flux et de la durée moyenne de chômage, est *a priori* ambigu. Sur ce point, les données confirment les prévisions théoriques, à la fois quant à la nature du chômage, et quant à son niveau.

Pour d'autres institutions, l'absence d'un effet sur le niveau du chômage est plus surprenante. Une implication quasi universelle des modèles explicatifs du chômage est que des allocations chômage plus généreuses devraient augmenter le niveau moyen du chômage. Or, à part quelques cas extrêmes où les allocations chômage ont été excessivement généreuses (à quelques exceptions près, ces cas ont largement disparus aujourd'hui), cette relation est bien difficile à observer dans les données. Que conclure ? Dans le cas des allocations chômage, une conclusion vraisemblable est que d'autres facteurs, comme par exemple la structure familiale, jouent un rôle aussi ou peut-être même plus important que les allocations chômage elles-mêmes. Il est clair, à la fois en Espagne et en Italie par exemple, que le chômage élevé des jeunes ne peut être expliqué sans prendre en compte le rôle de l'assurance intra-familiale, la possibilité pour les jeunes de rester ou de retourner chez leurs parents et de vivre à moindres frais (le rôle de la structure familiale sur le taux d'emploi, sinon sur le taux de chômage, est frappant dans le graphique 14 du rapport Fitoussi et Passet).

Cette dernière leçon est plus générale : si l'on veut comprendre les effets des institutions sur le chômage (que ce soient les effets de l'assurance chômage comme ici, ou les effets de la compression des salaires sur l'emploi), il faut tenir compte de l'environnement dans lequel ces institutions se sont développées.

Les institutions du marché du travail paraissent par contre largement déterminer l'effet des chocs sur le chômage. C'est un des thèmes du rapport Fitoussi Passet et, sur la base de ma propre recherche, j'y souscris également. Certaines institutions semblent avoir amplifié les effets des chocs. D'autres paraissent les avoir atténués.

L'évidence qualitative – pays par pays – et l'examen économétrique des données pour l'ensemble des pays de l'OCDE sur une trentaine d'années, suggèrent en particulier deux interactions importantes (sur ce point, ma recherche avec Justin Wolfers suggère des conclusions similaires à celles présentées dans le rapport de Fitoussi et Passet, qui retient une méthodologie un peu différente de la mienne) :

La coordination (ou centralisation ?) des négociations salariales semble diminuer les effets des chocs macroéconomiques sur le chômage. Ce résultat est important, et j'y reviendrai plus tard. Il paraît également assez plausible. Si un choc agrégé – que ce soit un ralentissement de la croissance de la productivité des facteurs, ou l'augmentation du coût du capital, ou du coût du pétrole – nécessite un ajustement des salaires réels, il est probablement plus facile de l'obtenir lors d'une discussion d'ensemble, fondée sur l'examen des données macroéconomiques, que de façon décentralisée.

Un degré élevé de protection de l'emploi et une durée plus longue de droits aux allocations chômage paraissent amplifier les effets des chocs sur le chômage (le second effet est très visible dans mes résultats, mais seulement marginalement dans les résultats de Fitoussi et Passet). L'explication la plus plausible est basée sur le rôle des effets d'exclusion. La protection de l'emploi et la durée des allocations chômage impliquent une durée moyenne de chômage plus longue. Un choc négatif implique potentiellement une très longue durée moyenne du chômage : dans certains pays d'Europe, la durée moyenne du chômage excède deux ans. Dans ces conditions, il est facile d'imaginer comment de nombreux chômeurs perdent courage, ou/et deviennent inemployables, augmentant le taux de chômage d'équilibre.

Une remarque et un *mea culpa* (pour ne pas avoir encore fait la recherche empirique qui me paraît nécessaire sur ce sujet) : l'explication présentée dans le paragraphe précédent est plausible. Si elle est correcte, elle a d'importantes implications. Elle suggère en particulier la nécessité de changer la nature du marché du travail, et donc de diminuer la protection de l'emploi, et de limiter la durée des allocations chômage. Mais l'importance des effets d'exclusion reste largement une hypothèse, plausible, mais pas vraiment établie.

Si l'on s'intéresse aux pays où il y a eu diminution significative du chômage dans les années quatre-vingt-dix (les Top 4 selon le rapport Freyssinet : les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark et la Norvège), alors comme Freyssinet, je ne suis pas sûr que l'évolution du chômage au Royaume-Uni ne soit pas principalement cyclique. Sur ces pays on voit des évolutions macroéconomiques communes – et différentes des autres pays

où le chômage n'a pas diminué : une plus grande diminution du salaire réel par rapport au niveau de productivité des facteurs, définie comme le résidu de Solow, divisée par la part du travail. Le taux de croissance de la productivité des facteurs est très élevé en Irlande, et un peu supérieur à la moyenne de l'OCDE dans les années quatre-vingt-dix dans les trois autres pays. Coïncidence ?

Une inversion de l'évolution travail (ajuste pour la productivité des facteurs) – capital, en faveur du travail ; une inversion qui tarde à se produire dans la plupart des autres pays européens, où le rapport travail-capital continue à décroître.

Ces similarités, et ces deux évolutions, me paraissent importantes. Elles suggèrent la présence de mécanismes macroéconomiques traditionnels derrière la diminution du chômage et d'un cercle vertueux, où la modération salariale (une croissance du salaire réel en deçà du taux de croissance de la productivité des facteurs) a amené à une augmentation des profits, une substitution en faveur du travail, et dans ces quatre petites économies ouvertes, une amélioration de la compétitivité. Les dynamiques sont longues mais, à l'instar de Freyssinet, je ne trouve pas les délais d'ajustement très surprenants.

Les mesures affectant l'offre ou la distribution de travail (par cela j'entends diminution du temps de travail, retraites anticipées ou temps partiel) ne semblent pas avoir joué un rôle quantitativement important dans le déclin du chômage. Le cas du temps partiel paraît plus complexe que les deux autres aspects : dans le cas des Pays-Bas, il semble avoir amener de nouveaux travailleurs sur le marché, et donc avoir eu peu d'effets sur le taux de chômage, mais des effets plus importants sur le taux d'activité.

Il est utile ici de pousser un peu le travail – très utile – de Freyssinet dans ses tableaux 3 et 4 et de regarder de plus près la décomposition de l'évolution du taux d'emploi dans les années quatre-vingt-dix dans les Top 4.

A priori, on peut améliorer le taux d'emploi de quatre façons :

• en augmentant la production par personne d'âge actif, (une façon que la plupart d'entre nous considérait comme une bonne façon) ;

• en diminuant la productivité horaire, (une méthode souvent décrite comme créant une « croissance plus riche d'emplois », mais que la plupart d'entre nous considérerait comme inférieure à la première) ;

• en diminuant les heures travaillées par travailleur (là encore une méthode que la plupart d'entre nous considérerait comme inférieure à la première, une gestion sociale du problème du chômage plus qu'une vraie solution) ;

• en diminuant le taux d'activité (de nouveau, une façon que la plupart d'entre nous considérerait comme inférieure à la première).

Dans trois des Top 4, les tableaux de Freyssinet montrent que l'amélioration du taux d'emploi a été réalisée par une meilleure performance de la

production par personne d'âge actif, non pas par les trois autres facteurs. Comme Freyssinet en a fait la remarque dans la discussion au Conseil, il est possible que, par exemple dans le cas des Pays-Bas, la promesse de retraites anticipées pour certains et de pensions d'invalidité pour d'autres, ait joué un rôle dans l'Accord de Wassenaar, qui permirent à leur tour la modération salariale et la diminution du chômage. Comme il est possible qu'en France, les 35 heures se révèlent être la contrepartie d'une plus grande flexibilité des entreprises face à l'emploi. Mais il s'agit là d'un mécanisme très différent de l'effet direct sur le chômage.

Les mesures institutionnelles clés derrière la diminution du chômage dans les Top 4 sont difficiles à identifier avec beaucoup de certitudes.

Dans les deux pays où la diminution a été la plus forte, la Hollande et l'Irlande, les pactes sociaux ont apparemment joué un rôle important.

Aux Pays-Bas, l'Accord de Wassenaar de 1982 paraît important. Beaucoup de changements macroéconomiques, telles que la modération des salaires, l'inversion de l'évolution travail-capital et la diminution du chômage, semblent largement coïncider avec la date de l'accord.

En Irlande, le rôle des pactes sociaux signés depuis 1986 me paraît beaucoup moins évident. L'Irlande a bénéficié depuis le milieu des années quatre-vingt de deux facteurs qui lui sont spécifiques. D'abord, un taux de croissance de la productivité des facteurs très élevé, dû à la fois à l'importance de l'investissement étranger (amorcé initialement par des avantages fiscaux concédés aux entreprises étrangères), et à un phénomène de rattrapage par rapport au reste de l'Europe. Ensuite, un marché du travail largement intégré, par des mouvements migratoires, à celui du Royaume-Uni. Cette intégration implique une croissance des salaires proche de celle du Royaume-Uni, donc plus faible que celle de la productivité des facteurs. Dans ces conditions, la large diminution du coût du travail, et ses effets bénéfiques, ne sont pas surprenants. Les pactes sociaux signés à partir de 1986 me paraissent plus avoir reconnu et entériné cette situation favorable que l'avoir déclenchée. La recette irlandaise est très bonne, mais n'est pas applicable à d'autres pays.

Comme le montre le rapport de Freyssinet, les pactes sociaux ne sont que l'un des nombreux changements sur le marché du travail dans les Top 4. Aux Pays-Bas, par exemple, le salaire réel a substantiellement diminué, la durée de la semaine de travail a diminué, le temps partiel a augmenté, etc. Il est possible que certaines de ces mesures aient joué un rôle essentiel dans la diminution du chômage. Il me paraît bien difficile de le prouver.

Quelles leçons peut-on donc tirer à la fois des trente dernières années en général, et de l'expérience des Top 4 en particulier, pour la France dans les années qui viennent ?

Le rôle de la coordination des négociations salariales, ou au moins de la concertation des partenaires sociaux, me paraît important. La résolution

des problèmes macroéconomiques passe souvent par des ajustements de salaire ; ceux-ci ont plus de chance d'être compris et acceptés lors de discussions centralisées.

Il ne faut pas se faire d'illusions sur les limites d'une telle concertation. Elle est plus facile par temps doux que par temps fort. Comprendre la nécessité d'un ralentissement de la croissance du salaire réel, ou *a fortiori* d'une diminution du salaire réel, n'est pas la même chose que de l'accepter : face à des chocs négatifs, la concertation n'est pas un remède magique. L'incapacité des pactes sociaux en Espagne à empêcher la montée du chômage à partir de la fin des années soixante-dix, puis leur disparition au milieu des années quatre-vingt, ont probablement comme origine des chocs trop forts pour être résolus sans conflit social et sans chômage. Concertation implique aussi échanges et contreparties. Ceci était probablement plus facile dans le passé, quand les gouvernements nationaux contrôlaient leur politique monétaire : une modération salariale pouvait (au moins en principe) être échangée contre une promesse de politique macroéconomique d'expansion non inflationniste. Avec l'euro, cette marge a disparu au niveau national, rendant la navigation par temps fort sûrement plus difficile.

Aujourd'hui, cependant, les temps sont doux. La distribution du revenu des facteurs paraît être très favorable à la croissance. Les taux de profit sont élevés. Le niveau moyen des salaires n'a nullement besoin d'être ajusté, et peut croître au rythme de la croissance de la productivité des facteurs. Le seul danger (à part bien sûr l'arrivée de nouveaux chocs) est qu'une croissance soutenue amène à une augmentation plus rapide des salaires, compromettant l'équilibre macroéconomique atteint aujourd'hui. Le moment paraît donc favorable et propice à la concertation sociale.

Quant aux autres mesures, les leçons me paraissent plus venir de l'expérience générale des trente dernières années, plutôt que de la performance des Top 4 depuis le début des années quatre-vingt-dix. Mes conclusions m'amènent à recommander l'élimination de la plupart des mesures de protection de l'emploi : elles m'apparaissent presque totalement contre productives, à la fois du point de vue économique, mais aussi du point de vue social. Les solutions partielles, comme les CDD, me paraissent souvent aggraver les choses. Quant aux autres aspects du marché du travail, ma position est plus nuancée. Il me paraît par exemple y avoir des arguments solides en faveur d'un salaire minimum (un salaire bas, et complété par un impôt négatif sur le revenu), pour des allocations chômage généreuses, mais limitées dans le temps et accompagnées de politiques de réinsertion actives.

Maintenant que le chômage est en déclin – et il est raisonnable d'espérer, sur la base de ce que nous observons, que ce déclin continuera –, le moment est venu de réfléchir à la meilleure organisation du marché du travail en France. Les deux rapports présentés aujourd'hui nous donnent les premiers éléments de réponse.

Commentaire

Edmond Malinvaud

Professeur Honoraire au Collège de France

Nous voyons bien le sens de cette séance. C'est une idée naturelle de tirer les enseignements venant de l'étranger afin d'en tenir compte correctement dans la conception de notre politique de l'emploi. Il est toutefois difficile de concrétiser cette idée, ce qui révèle surtout les difficultés de la connaissance objective en économie et la diversité des facteurs qui déterminent ce que nous observons.

Effectivement les performances diffèrent ; effectivement les différences doivent pouvoir s'expliquer ; il serait certes urgent pour nous de savoir tirer parti des explications connues. Mais que tout cela est difficile !

Face à ce constat, je voudrais d'abord m'interroger sur la bonne méthode de travail

Sur quoi concentrer nos efforts ?

Si nous distinguons les déterminants macroéconomiques des autres, alors principalement des déterminants institutionnels, nous constatons que Freyssinet, Fitoussi et Passet ont consacré la plus grande partie de leurs efforts au second groupe de déterminants. Ils ont eu raison, car c'est à propos de ce second groupe que nous avons le plus de peine à conclure. Il ne faudrait cependant pas oublier ce que nous avons appris à propos des déterminants macroéconomiques au cours des deux dernières décennies, car ces enseignements, plus sûrs, ne sont pas partout connus de nos concitoyens.

Quels pays considérer ? Uniquement ceux qui ont réussi dans la lutte contre le chômage ? J'en doute, car il y a aussi des enseignements à tirer de ceux qui ont échoué. Ne restreignons pas *a priori* le champ d'observation, dont nous devons au contraire regretter qu'il ne soit pas plus large.

Quelle période considérer ? Uniquement les années quatre-vingt-dix ? J'en doute, car il y a aussi à apprendre d'histoires économiques plus longues : celles du Royaume-Uni depuis 1979, des Pays-Bas depuis 1983, de l'Irlande depuis 1987, celle de l'énergique consolidation budgétaire réalisée au Danemark de 1983 à 1986. N'oublions pas non plus que la persistance du chômage fait qu'il déborde très souvent d'un cycle économique sur le suivant. Ce qui s'est passé dans les années quatre-vingt-dix avait ses racines dans les années quatre-vingt, voire antérieurement.

Quelle place donner aux corrélations statistiques et à l'analyse économétrique en coupe géographique ?

Il faut évidemment y avoir recours, mais pas exclusivement, car elles conduisent à trop peu de résultats probants qui permettraient de discriminer entre l'éventualité où une action aurait un effet globalement favorable et celle où cette action aurait un effet défavorable. Ne parlons même pas de ce que de meilleures preuves pourraient provenir de l'analyse économétrique des évolutions nationales. Car une place doit aussi être donnée à la simple interprétation historique, conçue à la lumière de ce que la réflexion sur les mécanismes économiques peut suggérer.

C'est d'ailleurs en partie grâce à une telle interprétation historique qu'ont été établies les conclusions du rapport Freyssinet où il est bien dit qu'elles sont seulement « logiquement vraisemblables et cohérentes avec les résultats de l'observation factuelle » (p. 197).

La nécessité d'un tel complément d'analyse historique se comprend quand on réalise que l'analyse statistique en coupe géographique ne sait pas bien intégrer les modifications radicales des attitudes, qui peuvent transformer comportements autant que politiques, selon une « alchimie complexe » (expression empruntée à la page 12 du rapport de Fitoussi et Passet). Cette nécessité se comprend aussi quand on connaît l'importance de l'hétérogénéité entre les conditions nationales (la « diversité multidimensionnelle » selon une autre expression du même rapport).

Le recours à l'analyse statistique en coupe géographique doit aussi être conduit avec discernement, ce qui exige assez de métier pour même savoir ne pas être esclave des règles du métier. D'un côté, il faut se méfier des corrélations simples, car les interpréter en termes de causalité est dangereux, surtout quand on a à faire à des phénomènes mettant en jeu de multiples interdépendances. De l'autre côté, il est maladroit et même erroné de ne retenir des analyses économétriques que les résultats « significatifs au seuil de 5 % ».

Il y a d'abord l'importance de l'enjeu, notamment quand il s'agit du chômage. Savoir que, par une politique macroéconomique ou un changement institutionnel, le chômage pourrait être affecté dans un sens donné n'est pas négligeable même si la validité de ce sens (positif ou négatif suivant le cas) a une probabilité inférieure à 95 %. Il y a ensuite la multiplication possible des preuves : plusieurs estimations, faites à partir de bases de données indépendantes et allant presque toutes dans le même sens, peuvent avoir conjointement une significativité bien plus élevée que chacune d'entre elles.

De fait dans les années récentes certains ont souvent rejeté l'idée de réformes institutionnelles qui auraient vraisemblablement amélioré l'emploi, au motif que ces réformes n'auraient pas un tel effet puisque les estimations des économètres ne conduisaient qu'à « des résultats non significatifs ».

Ces importants préalables étant clarifiés, je peux être assez rapide sur deux ordres de conclusions qui se dégagent bien des deux rapports

Sur les déterminants macroéconomiques

Je ne peux qu'approuver Fitoussi et Passet quand ils écrivent (page 67) : « Il reste un rôle à jouer par les politiques macroéconomiques ». Un ton plus affirmatif que celui de cette litote me semblerait même mieux convenir. Ainsi le rôle des politiques monétaires dans la période 1990-1998 apparaît bien dans leur rapport. C'est un enseignement à retenir.

À propos des politiques budgétaires les résultats des années quatre-vingt-dix sont peu probants. Cela devrait, à mon avis, s'éclairer si l'on retenait un enseignement des années quatre-vingt que je formulerai comme suit : quand elle rétablit la confiance, une consolidation budgétaire qui arrête la croissance de la dette publique a un fort effet stimulant, contrairement à ce que pouvaient laisser penser les thèses keynésiennes les plus simplistes. Nous devons en effet bien retenir qu'il en a été ainsi dans deux cas très nets : au Danemark où de 1983 à 1986 les changements apportés aux finances publiques ont entraîné un effet dépressif cumulé évalué sur ces quatre années à 12,5 % du PIB annuel, en Irlande où de même de 1986 à 1989 ce fut un effet dépressif cumulé de 9 %.

Sur l'importance du compromis social

Elle est bien mise en valeur dans le rapport Freyssinet, où elle constitue le fil directeur pour la lecture des premier, deuxième et troisième enseignements rassemblés dans la conclusion. Elle est aussi reconnue dans les conclusions de Fitoussi et Passet. À cet égard je voudrais ajouter juste deux remarques.

Premièrement, je perçois de tels compromis macro-sociaux comme constituant plus que des accords tripartites entre syndicats, patronat et gouvernement. Ainsi que le suggère Freyssinet, il y a eu dans chacun des trois pays considérés refondation durable des objectifs collectifs après une phase de croissance massive du chômage, une refondation qui a reçu une large adhésion de l'opinion et qui a permis la poursuite avec persévérance d'une politique économique cohérente. À cet égard il y a des similitudes avec la situation anglaise. Le tournant de 1979 a marqué, c'est vrai, une rupture du lien entre d'une part la majorité des électeurs anglais, d'autre part beaucoup des intellectuels et corps intermédiaires tels les syndicats. Mais ce fut surtout un virage pris par la société anglaise et géré par le pouvoir politique : le pays a voulu la rupture avec un passé de déclin national et de droits acquis paralysants (sans d'ailleurs que soit abandonné le principe de la solidarité sociale). Ensuite la société anglaise a vu où elle allait et a accepté *grosso modo* la nouvelle ligne de la politique économique, une ligne que le New Labour a bien peu infléchie.

Deuxièmement, il ne faut pas sous-estimer l'effet qu'a eu sur le chômage la modération salariale réalisée grâce au compromis social. Il me semble que l'on pourrait pousser les investigations à ce sujet plus loin que ce n'est fait dans l'un et l'autre rapport. Ce n'est évidemment pas facile, car d'une part l'effet en cause ne se concrétise que lentement, ce qui explique d'ailleurs l'importance des anticipations à long terme sur lesquelles Freyssinet insiste à juste titre, d'autre part l'effet emprunte des canaux multiples, trois ou moins en plus de la substitution capital-travail :

- la prise de risque, stimulée par la profitabilité ;
- la compétitivité-prix et les parts de marché (en raison des effets de la modération salariale sur l'inflation et de l'inertie des taux de change par rapport aux différentiels d'inflation) ;
- le relâchement du dilemme inflation-chômage qui bridait la politique macroéconomique, en raison de la menace inflationniste.

Pour bien analyser ce phénomène complexe et multiforme, il faudrait évidemment des analyses fouillées, par rapport auxquelles la part *ex post* de la rémunération du travail dans le PIB est notoirement insuffisante, pour de nombreuses raisons. Ces analyses sont également entravées par la très médiocre comparabilité internationale des séries de capital. C'est donc difficile, mais c'est important.

Quels rôles reconnaître aux déterminants institutionnels ?

Telle est la question principale à laquelle beaucoup de lecteurs chercheront la réponse dans les deux rapports, étant entendu que sous le terme « institutions » nous comprenons ici un vaste ensemble : non seulement les institutions au sens propre mais aussi les normes sociales, la loi mais aussi les réglementations et la gestion des services publics concernés, en somme

tout ce qui ne dépend directement ni de la politique macroéconomique ni du compromis social. De fait, la discussion des effets de ces déterminants a la plus grande place dans les rapports : dans le rapport de Freyssinet les 17 pages de la longue section traitant des institutions du marché du travail (pp. 107-124) et la plus grande portion de la troisième partie qui fait la moitié du document, dans celui de Fitoussi et Passet cinq des six parties. Sur ce vaste ensemble, je ferai trois commentaires.

La tonalité

Les enseignements tirés par Freyssinet aux pages 133 et 134 sont bien dans la tonalité de la première phrase suivante : « L'inventaire des indicateurs susceptibles de caractériser les modes de fonctionnement des marchés du travail est d'abord utile par les résultats négatifs qu'il apporte ». De fait la suite de ces deux pages ne dégage aucun résultat positif.

De même la première des conclusions que Fitoussi et Passet présentent dans leur introduction commence par : « Les variables institutionnelles, lorsqu'elles sont considérées isolément, n'apparaissent pas jouer un rôle déterminant sur l'évolution du chômage ». La suite des conclusions est intéressante à lire mais peine à dégager une perspective positive. Elle se termine par l'affirmation que la réforme des institutions « conduit à des effets empiriquement mal identifiés et ambigus dès lors qu'elle n'est pas conduite dans un souci de cohérence et de conformité avec la demande sociale existante ». Or il sera difficile au lecteur de savoir précisément ce que cohérence et conformité requièrent, un point sur lequel devrait « porter les approfondissements ultérieurs ».

Que l'on me comprenne bien : je n'ai jamais soutenu les thèses simplistes qui avaient cours il y a dix ans, notamment à l'OCDE, et qui attribuaient le chômage principalement aux institutions du marché du travail. Je connais la difficulté que nous éprouvons à caractériser simplement ce que pourraient être les effets le long des multiples voies que peuvent emprunter les déterminants institutionnels. Je pense, comme les auteurs, que le Conseil d'Analyse Économique doit rendre compte de cela par trois messages :

- les pays qui ont réussi dans leurs politiques de l'emploi n'ont pas réformé fondamentalement, mais plutôt marginalement et diversement, les institutions de leurs marchés du travail, même le Royaume-Uni qui a été le plus ambitieux dans ses réformes ;
- l'analyse économétrique détaillée des effets des institutions a beaucoup de peine à caractériser ces effets qui, dans aucun cas, ne se manifestent de façon forte, simple et évidente ;
- ainsi ni les expériences étrangères ni les analyses économétriques n'imposent un programme bien défini pour les réformes du marché du travail.

En parfait accord avec les auteurs sur ces trois messages, je ne suis pas aussi dubitatif, quant aux effets potentiels de réformes, que le lecteur de leurs longs rapports a bien des chances de l'être en fin de compte. Ne risque-t-il pas de conclure : « au fond ces soi-disant déterminants institutionnels ne déterminent rien du tout » ?

J'ai deux raisons pour penser qu'une telle conclusion serait fausse et que donc la tonalité des rapports ne convient pas bien. D'une part, il y a tout de même dans la littérature économétrique un certain nombre de résultats qui vont dans le sens de ce que la réflexion avait pu suggérer à nombre d'économistes et aux négociateurs des réformes insérées dans les compromis sociaux. D'autre part, ainsi que A. Lindbeck l'a souvent répété, c'est à long terme que doivent se juger les effets des institutions, or certaines de celles établies au cours des décennies ont des effets incitatifs trop pervers pour ne pas distordre à la longue comportements et normes sociales.

Réformes institutionnelles et dynamique du chômage

Mes deux derniers commentaires concernent le rapport de Fitoussi et Passet, sur les aspects positifs que les troisième à cinquième parties de leur rapport envisagent mais qui demanderaient, je crois, à être étudiés plus à fond et à être plus précisément mis en rapport avec l'ensemble des études qui existent déjà sur les mêmes thèmes.

Les troisième et quatrième parties concernent les effets des déterminants institutionnels tels qu'ils sont habituellement compris. Elles présentent surtout, de façon d'ailleurs trop rapide, des résultats en cours d'élaboration. Ce qui confirme certains résultats déjà obtenus par d'autres devrait être mieux explicité et documenté. Ce qui y ajoute devrait être mieux dégagé et discuté. Je retiens surtout les deux enseignements suivants.

D'abord l'influence des facteurs institutionnels ressort mal de comparaisons intertemporelles parce que, disent les auteurs, les institutions ont fort peu changé. C'est vrai. Je dirai de plus que l'écart de six ans séparant les moyennes 1983-1988 et 1989-1994 est trop court pour que l'on puisse non seulement y constater des changements substantiels des institutions, mais aussi en voir apparaître les effets sur le chômage (effets qui peuvent prendre dix ans et plus pour se concrétiser pleinement).

Mais, les disparités institutionnelles entre pays étant marquées, les comparaisons internationales sont plus instructives. L'étude de Fitoussi, Phelps, Jestaz et Zoega montre effectivement que les influences institutionnelles jouent aussi bien sur le niveau du chômage que sur la flexibilité du marché du travail et l'adaptation du pays aux chocs macroéconomiques. Présentés conjointement avec les résultats obtenus grâce à d'autres comparaisons internationales, ceux-ci devraient se prêter à une synthèse qui ne manquerait pas d'intéresser.

Le partage social du travail

À lire leurs conclusions on est porté à dire que Fitoussi et Passet attribuent au « partage social du travail » une meilleure efficacité contre le chômage qu'à la réforme des institutions. Mais pour qui ne serait pas convaincu d'avance les preuves sont faibles. Les descriptions, accompagnées de l'examen de graphiques illustrant des corrélations internationales simples, suffisent-elles pour traiter d'un sujet notoirement complexe, imbriqué dans l'évolution des comportements et des normes sociales et, qui plus est, figurant sur l'agenda de notre pays ?

Je crains fort que, faute de savoir isoler dans les disparités internationales des temps de travail et de leurs évolutions ce qui revient aux décisions gouvernementales et aux compromis sociaux explicites, faute de savoir identifier, au moins dans quelques pays, les conséquences sur le chômage de ces décisions et compromis, nous ne saurons tirer de telles corrélations aucun enseignement sur ce qu'il conviendrait de faire à cet égard pour résorber le chômage.

Commentaire

Fiorella Padoa Schioppa Kostoris

Présidente de l'Instituto di Studi e Analisi Economica (Italie)

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt les deux rapports. Et c'est avec plaisir que j'essaie de les analyser conjointement d'une façon très préliminaire. Dans mon commentaire je vais illustrer d'abord les points sur lesquels je suis en accord avec les auteurs, ensuite celui sur lequel je le suis moins, enfin ceux qui sont omis alors qu'ils devraient, à mon avis, être abordés.

Les points d'accord

Je partage trois principaux points d'accord avec les deux rapports : la transférabilité des modèles de succès dans d'autres pays est impossible ; la lutte victorieuse contre le chômage passe par la mobilisation de nombreux et différents instruments de politique économique, de demande et d'offre, de politiques macroéconomiques ainsi que structurelles ; dans cette lutte, la réduction des rigidités salariales a une importance qui ne paraît ni claire, ni robuste.

La non-transférabilité

La raison invoquée de l'impossibilité de transférer dans d'autres pays les expériences de réussite n'est pas la même dans les deux rapports – celui de Freyssinet rappelant qu'un élément important du succès est une variable exogène telle que la petite dimension du pays et son attention « naturelle » à la compétitivité, celui de Fitoussi et Passet pensant que les composantes essentielles des *success stories* sont trop hétérogènes pour en tirer des le-

çons univoques universelles. Toutefois, je suis d'accord avec leurs conclusions communes. Ça serait une erreur de choisir dans les différents pays la meilleure politique en chaque domaine de l'économie et de la transférer ailleurs, parce qu'il est évident que « tout se tient » dans une société et que la somme des *« meilleures politiques »* tirées de systèmes hétérogènes serait aussi peu appétissante qu'un menu fait des meilleurs plats de l'Asie (le riz), de l'Europe (la pizza) et de l'Amérique (les pommes de terre). Si cela est vrai, il faudrait alors importer non pas les meilleurs ingrédients de chaque repas, mais les meilleurs repas complets, par exemple les pommes de terre *et* le *steak* américain, c'est-à-dire, en dehors de notre métaphore, les modèles tout entiers. Mais il est impossible – dans l'hypothèse absurde qu'il fût souhaitable – de tout importer parce que chaque pays a son passé, ses racines culturelles, ses valeurs, sa géographie.

Une conclusion si pessimiste laisse ouverte la question : y a-t'il donc quelque intérêt d'étudier les *succes stories* des marchés du travail ailleurs dans le monde ? La réponse, à mon sens, est quand même positive. La leçon à tirer est que la réussite dans la lutte contre le chômage ne peut être obtenue qu'avec un ensemble d'instruments cohérents et complets. Les petits pas, les compromis sans buts clairs et partagés, sont insuffisants, parfois même contreproductifs, surtout parce que les réformes sont d'habitude réalisées seulement quand la situation de déséquilibre devient insupportable : cela n'est pas un hasard – je pense – si le « *miracle* hollandais » est précédé de la « *Dutch disease* » et si le « tigre celtique » irlandais était autrefois « l'homme malade d'Europe ».

Tout se tient

Le changement d'attitude observé en Europe depuis la seconde moitié des années quatre-vingt (après l'Acte unique), d'ouverture et d'intérêt pour l'étude comparative des pays européens, et les changements intervenus à la suite du Traité de Maastricht tendant à examiner les *« meilleures pratiques »*, sont donc les bienvenus, mais il serait naïf de penser qu'une évolution au-delà du concept de *benchmark* ne soit pas nécessaire. En effet, au niveau de l'Europe, une troisième phase est maintenant en cours, dans laquelle l' « analyse comparée » par les pays membres partenaires et l'idée du « tout se tient » sont, d'un point de vue opérationnel, intégrées aux conclusions de trois Conseils européens : notamment, dans la combinaison du processus de Cologne (avec la coordination des politiques économiques), du processus de Cardiff (avec les réformes structurelles tendant à améliorer l'innovation et l'efficacité des marchés des biens, des services et des capitaux) et du processus de Luxembourg (avec les reformes des marchés du travail visant à moderniser et développer des stratégies pour l'emploi).

Un des aspects du « tout se tient » est précisément le fait que dans les *success stories* le chômage est attaqué avec une batterie d'instruments complète et intrinsèquement cohérente. À ce propos, Fitoussi et Passet insistent sur le fait que dans les cas de réussite on observe un assemblage de poli-

tiques macroéconomiques expansives et de politiques structurelles de partage social du travail (en particulier le temps partiel), alors que Freyssinet identifie, parmi les conditions observables de succès, celles consistant à établir des compromis macro-sociaux durables tripartites, susceptibles de fournir une croissance économe en capital, de modérer le coût du travail en fonction aussi de la compétitivité et d'agir sur l'emploi.

Toutefois, le *policy mix* envisagé dans les *success stories* par ces auteurs n'est pas à mon sens complet et dès lors pas complètement convaincant, parce qu'ils nient qu'il y ait dans les cas de réussite dans la lutte contre le chômage (ou à l'opposé d'insuccès) un impact de la réglementation, en particulier en affirmant que la législation protectrice de l'emploi – LPE – n'exerce aucun effet (Freyssinet).

La rigidité salariale a des effets mineurs

Les rigidités du marché du travail sont multiformes et elles ont des effets hétérogènes sur le succès dans la lutte contre le chômage (Commission européenne, 2000) : certaines sont réglementaires (lois, procédures, contraintes syndicales, habitudes et comportements permanents des agents), d'autres dépendent des salaires et du coin fiscal, d'autres sont liées à la mobilité, d'autres concernent le marché des produits et des services, privés ou publics. Les deux rapports ne parlent que des deux premières formes. J'aborderai plus loin le problème des rigidités réglementaires. Les rigidités salariales sont identifiées avec de nombreuses caractéristiques institutionnelles, telles que le salaire minimum, le taux de *replacement,* les typologies de négociation collective et beaucoup d'autres. En général, les deux rapports soutiennent que les rigidités salariales ont des conséquences ambiguës et mineures sur le taux de chômage. Et je suis, dans l'ensemble, d'accord avec eux. Toutefois, je pense qu'il existe une rigidité salariale particulière qui n'est pas sans implications négatives sur le chômage et qui vient du manque ou de l'insuffisance de corrélation étroite entre salaire et productivité, notamment en présence de marchés segmentés, par exemple par secteur ou par région. Dans ces cas, les rigidités salariales peuvent avoir des conséquences importantes sur le taux de chômage parce que, alors que le salaire rigide est associé par une productivité adéquate dans les secteurs ou les régions « leaders », il ne l'est pas dans les autres, avec en conséquence des effets inévitables sur le déséquilibre de ces marchés du travail.

Un point de désaccord

Quelques citations des travaux de l'OCDE, tirées de leur contexte, paraissent parfois trop opportunément utilisées face aux enseignements de ces travaux. Mais mes principales critiques à ces deux rapports est que leur évaluation des effets des variables évoquées manque de profondeur en ce qui concerne la réglementation de la protection de l'emploi.

1. Coefficients de corrélation et de régression entre la variation du taux de chômage (1998-1990)[1] et la rigueur de la réglementation de l'emploi

	Indicateur LPE version 1[2] OCDE		Indicateur Freyssinet LPE version 2[3] OCDE	Indicateur Fitoussi et Passet de conformité à la flexibilité OCDE[4]	Indicateur Nickell de rigueur de la législation sur les « labor standards »[5]
	Fin des années 1980	Fin des années 1990	Fin des années 1990	Années 1990	1989-1994
Eur14					
• coefficient de corrélation	0,54(**)	0,45(****)	0,47(***)	– 0,49(**)	0,55(**)
• coefficient de régression	1,89	1,74	2,12	– 2,86	1,02
• t	2,21	1,74	1,86	– 1,96	2,19
• R^2	0,29	0,20	0,22	0,24	0,30
Europe OCDE[6]					
• coefficient de corrélation	0,42(***)	0,36	0,39(****)	– 0,39(****)	0,49(***)
• coefficient de régression	1,41	1,35	1,73	– 2,26	0,91
• t	1,75	1,44	1,61	– 1,61	2,02
• R^2	0,18	0,13	0,16	0,16	0,24
OCDE[7]					
• coefficient de corrélation	0,41(***)	0,40(***)	0,40(**)	– 0,46(***)	0,45(**)
• coefficient de régression	1,05	1,20	1,52	– 2,49	0,67
• t	1,83	1,90	2,13	– 1,93	2,12
• R^2	0,16	0,16	0,19	0,21	0,20

Notes : (*) Coefficient de corrélation significatif à 1 % ; (**) Coefficient de corrélation significatif à 5 % ; (***) Coefficient de corrélation significatif à 10 % ; (****) Coefficient de corrélation significatif à 15 %.

(1) Rapport Freyssinet, d'après données OCDE, Eurostat et OCDE (1999) ; (2) Moyenne des indicateurs relatifs aux contrats réguliers (difficultés par les procédures, préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels, difficultés de licenciement) et aux contrats à durée déterminée ou temporaires. Sources : OCDE (1999) et rapport Freyssinet ; (3) Moyenne pondérée des indicateurs relatifs aux contrats réguliers (difficultés par les procédures, préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels, difficultés de licenciement), aux contrats à durée déterminée ou temporaires et aux licenciements collectifs. Sources : OCDE (1999) et rapport Freyssinet ; (4) Rapport Fitoussi et Passet. Il s'agit d'un indicateur synthétique qui mesure le degré de conformité à la flexibilité conventionnelle OCDE, en cumulant trois dimensions : ajustement quantitatif de l'emploi, durée du travail, formation des salaires. Pour cette analyse, seule la colonne « ajustement de l'emploi » est prise en considération. Les valeurs indiquent : 0 = conformité faible, 1 = intermédiaire, 2 = fort. Par conséquent, une forte flexibilité est indiquée par une valeur élevée. Ainsi, un signe négatif de la corrélation indique une association positive entre degré élevé de flexibilité et réduction du taux de chômage ; (5) Nickell (1997) d'après OCDE (1994). Il s'agit d'un index de synthèse sur la rigueur de la législation du marché du travail, dont la valeur maximale est 10. Il fait référence à cinq dimensions : temps du travail, emploi temporaire, protection de l'emploi, salaire minimum et droits de représentation des employés. Chacun d'eux a une valeur entre 0 (manque de législation) et 2 (législation rigide) et les valeurs sont cumulées ; (6) Eur14 + Norvège + Suisse ; (7) Eur14 + Norvège + Suisse + États-Unis + Canada + Japon + Australie + Nouvelle-Zélande.

Les analyses de l'OCDE (1999) sur les pays où on observe une faillite (Europe méridionale, France ou Allemagne) ou une réussite (Royaume-Uni, etc.) dans la lutte contre le chômage, montrent que l'aspect qui en est évoqué par les deux rapports est *non pertinent* pour le raisonnement de ces auteurs. En effet cet aspect concerne la *relation* entre le *niveau du taux de chômage* dans les pays de l'OCDE et la *rigueur de la LPE*, et *non la relation entre cette même variable* et la *variation temporelle du taux de chômage*, que les deux rapports devraient analyser, selon leur propre critère de réussite et leur propre choix des *success stories*. De ce point de vue, l'OCDE (1999) ne présente ni des régressions bivariées, ni des régressions multivariées, mais il les rend possibles. Dans mon tableau 1, je montre que les coefficients de corrélation et de régression linéaire simples entre la variation du taux de chômage et la rigueur de la réglementation de l'emploi sont en général positifs, significatifs et cohérents dans (presque) tous les espaces de référence (Eur14, Europe et OCDE) et dans toutes les typologies d'indicateurs de rigidité utilisés, y compris ceux qui sont évoqués par ces deux rapports, même si la meilleure performance est celle de l'indicateur de Nickell (1997). Sur ce fait, l'OCDE revient d'ailleurs plus récemment (« Perspectives économiques », 1999c, p. 171), en rappelant que « la plupart des pays ayant enregistré une forte baisse du chômage tendanciel et une amélioration de la situation globale du marché du travail (Royaume-Uni, Canada, Australie, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Nouvelle-Zélande) ont été parmi les plus déterminés à mettre en œuvre la stratégie pour l'emploi (décrite en 'Jobs Study', OCDE, 1994) ».

De plus, l'ouvrage de l'OCDE (1999) cité dans les deux rapports donne quelques explications (pp. 72-73) de la corrélation entre la variation temporelle du taux de chômage dans les années quatre-vingt-dix et la rigueur de la protection de l'emploi, en reprenant les résultats de nombreuses études : « … L'une des explications avancées est qu'en cas de hausse du chômage consécutive à un choc négatif, une LPE plus stricte atténue l'effet modérateur sur les salaires d'un taux de chômage plus élevé, d'où une nouvelle hausse du chômage nécessaire pour assurer la stabilité des prix. S'y ajoutent d'autres mécanismes, … qui peuvent engendrer un phénomène d'hystérèse tel que l'augmentation initiale du chômage tend à persister (voir, par exemple, Bertola, 1990 ; Blanchard et Summers, 1987 ; Blanchard, 1998 ; Flanagan, 1998) ». Plus récemment, une explication intéressante de la corrélation entre la variation temporelle du taux de chômage et la rigueur de la protection de l'emploi est implicitement fournie par Blanchard et Wolfers (2000). Par ailleurs, une corrélation négative entre la rigueur de la protection de l'emploi et la création de nouveaux emplois dans 21 pays de l'OCDE est trouvée par Garibaldi et Mauro (1999).

Si les auteurs des rapports avaient examiné plus attentivement *leurs* données sur la LPE et s'ils les avaient utilisées dans le cadre de *leur* propre critère de succès dans la lutte contre le chômage, les effets des excès de protection à l'emploi auraient été appréciés comme l'a initialement fait Freyssinet, qui rejette ensuite cette conclusion provisoire : « L'examen du

classement des pays européens suggère à première lecture, et en contradiction avec les résultats des corrélations globales, l'hypothèse d'une liaison entre LPE et recul du taux de chômage au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Trois des pays du Top 5 (Royaume-Uni, Irlande et Danemark) figurent aux quatre premiers rangs (par ordre de rigueur croissante de la LPE) ; les Pays-Bas se situent au sommet du deuxième tiers du classement ; seule la Norvège apparaît dans la seconde moitié ». De même Fitoussi et Passet auraient dû accepter, comme une preuve de l'importance pour les cas de réussite dans la lutte contre le chômage, l'évidence dérivante de leur analyse, qui montre que la « variation du taux de chômage moyen entre la première moitié des années quatre-vingt-dix (1990-1994) et la seconde moitié (1995-1999) est nettement corrélée négativement avec le degré de flexibilité » : ce qui n'a pas été fait par les auteurs, qui soutiennent, au contraire, que « en niveau absolu, l'avantage des économies 'flexibles' n'est pas perceptible ».

Les omissions

Les omissions de ces deux rapports sont assez nombreuses, ce qui est normal même dans deux papiers qui sont presque des ouvrages. La seule qui me semble importante, mais compréhensible chez des auteurs français, est le manque de considérations de quelques unes des autres rigidités, hormis les deux déjà mentionnées plus haut.

Les autres rigidités

L'omission principale concerne, en particulier, les implications pour le chômage de la rigidité spatiale dépendante de la mobilité interrégionale et de celle qui se transfère (par *effet de report*) du marché des produits et du secteur public au marché du travail. Le deuxième aspect est évoqué en plusieurs travaux récents (OCDE, 1998 et 1999b ; Nicoletti, Scarpetta et Boylaud, 1999), mais ne s'appuie pas encore sur des validations empiriques solides. Quant au premier, il est plutôt bien connu que la mobilité interrégionale a toujours été inférieure en Europe qu'aux États-Unis, qu'elle a diminuée dramatiquement dans le vieux continent après 1973, qu'elle comporte l'absence d'effets de compensation des différentiels de chômage régional, et qu'elle implique donc un chômage dû au *mismatch.* Comme indiqué par Padoa Schioppa Kostoris (1999), chaque pays européen souffrant d'une augmentation de chômage dans la dernière décennie a au moins quelques régions en plein emploi – la France et, jusqu'à 1995, l'Espagne étant les seules exceptions. Par ailleurs, les pays d'Europe qui représentent des *success stories* pour les deux rapports sont ou bien trop petits pour présenter des désagrégations régionales (Danemark et Irlande) ou bien montrent des faibles différentiels régionaux dans les taux de chômage (Pays-Bas et Royaume-Uni), et connaissent des taux de mobilité interrégionaux plus forts. Par conséquent, la rigidité réglementaire due aux excès de protection de l'emploi peut avoir des implications non seulement sur la composition du chômage, comme le disent les deux rapports, mais aussi sur son

niveau, si et quand la segmentation des marchés du travail se combine avec l'immobilité géographique.

Je signale également, pour terminer, deux autres omissions partielles, communes aux deux rapports.

Insiders-Outsiders

Ces mots et ces concepts sont très rarement mentionnés par les auteurs. Pourtant ils sont très liés aux questions de réglementation discutées : face à un chômage qui, à cause des excès de protection à l'emploi, va se concentrer de plus en plus sur certaines couches de la population (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée, régions périphériques), les deux rapports ne dédient qu'une attention marginale aux conflits d'intérêt à l'intérieur de la force de travail.

Chômage et pauvreté

Le lien entre ces deux variables est oublié par Fitoussi et Passet et n'est repris par Freyssinet que dans son analyse du Royaume-Uni, où la corrélation est perverse parce que le taux de chômage a diminué dans les dernières années mais, étant plus concentré sur certains types de ménages, il a induit une augmentation du taux de pauvreté familiale. Implicitement, Freyssinet utilise un concept de pauvreté relative concernant la condition de la famille d'appartenance, par exemple là où il attribue la pauvreté « à la croissance du nombre des ménages dont aucun des membres n'occupe un emploi », en décrivant aussi « l'aggravation des inégalités, le développement des formes inférieures d'emploi, l'élargissement de l'exclusion sociale *(workless households) ».* Pourtant, des données sur la pauvreté existent pour la plupart des pays de l'OCDE. Mon tableau 2 fournit les résultats préliminaires des corrélations et régressions bivariées conduites en considérant trois indicateurs de pauvreté – l'indicateur de pauvreté humaine UNDP, le taux de pauvreté relative selon Atkinson et le taux de pauvreté absolue « à l'américaine ». Cette analyse empirique paraît confirmer les théories qui soutiennent l'existence d'un lien positif entre taux de chômage et pauvreté et exclusion sociales.

Remarques conclusives

Pour lutter efficacement contre le chômage en Europe, les politiques macroéconomiques sont nécessaires mais pas suffisantes : elles doivent s'accompagner d'actions en faveur de la réduction des rigidités, particulièrement celles réglementaires dues à l'excès de protection de l'emploi, et des interventions pour diminuer le *mismatch* (régional et autre). Les politiques de demande et d'offre concernant le budget, les règles, les incitations et, en général, le *« command and control »* doivent être cohérentes et intrinsèquement coordonnées. Les petits pas incertains ne servent à rien, sauf à retarder l'ajustement, donc à rendre le déséquilibre plus profond et insupportable et par ce biais à rendre le rééquilibre et les réformes à venir plus importantes et nécessaires.

2. Coefficients de corrélation et de régression entre taux de chômage 1990 ou variation du taux de chômage 1998-1990[1] et indicateur de pauvreté

	Eur14[2]			Europe sociale[3]			OCDE[4]		
	Indicateur de pauvreté humaine UNDP[5]	Taux de pauvreté relative selon Atkinson[6]	Taux de pauvreté absolue à l'américaine[7]	Indicateur de pauvreté humaine UNDP[5]	Taux de pauvreté relative selon Atkinson[6]	Taux de pauvreté absolue à l'américaine[7]	Indicateur de pauvreté humaine UNDP[5]	Taux de pauvreté relative selon Atkinson[6]	Taux de pauvreté absolue à l'américaine[7]
	1997	1989-1994	1989-1995	1997	1989-1994	1989-1995	1997	1989-1994	1989-1995
Taux de chômage 1990									
• coefficient de corrélation	0,62(**)	0,54(**)	0,63(**)	0,62(**)	0,56(***)	0,66(**)	0,43(***)	0,14	0,61(*)
• coefficient de régression	1,04	0,89	0,20	1,06	0,91	0,22	0,69	0,14	0,22
• t	2,37	1,94	2,45	2,49	2,11	2,90	1,87	0,53	2,99
• R^2	0,39	0,30	0,40	0,38	0,31	0,43	0,19	0,02	0,37
Variation du taux de chômage 1998-1990									
• coefficient de corrélation	– 0,46	– 0,52(****)	– 0,61(**)	– 0,43	– 0,45(****)	– 0,49(***)	– 0,45(***)	– 0,38(****)	– 0,49(**)
• coefficient de régression	– 0,76	– 0,83	– 0,25	– 0,73	– 0,74	– 0,19	– 0,68	– 0,36	– 0,19
• t	– 1,54	– 1,81	– 2,31	– 1,49	– 1,60	– 1,87	– 1,96	1,59	– 2,15
• R^2	0,21	0,27	0,37	0,18	0,20	0,24	0,20	0,15	0,24

Notes : (*) Coefficient de corrélation significatif à 1 % ; (**) Coefficient de corrélation significatif à 5 % ; (***) Coefficient de corrélation significatif à 10 % ; (****) Coefficient de corrélation significatif à 15 %.

(1) Rapport Freyssinet ; (2) Le Luxembourg n'a pas été pris en considération parce que les données sur la rigueur de la réglementation de l'emploi n'existent pas ; (3) Eur14 + Norvège + Suisse ; (4) Eur14 + Norvège + Suisse + États-Unis + Canada + Japon + Australie + Nouvelle-Zélande ; (5) L'indicateur se réfère à la notion des déprivations relatives à quatre dimensions de la vie humaine : longévité, connaissance, décent niveau de vie et exclusion sociale. UNDP (1999) ; (6) Taux de pauvreté qui mesure la population au-dessous de la ligne du pauvreté du revenu, en utilisant comme indicateur le revenu personnel disponible ajusté. La ligne est tracée au-dessous de 50 % du revenu médian. Les années considérées se réfèrent aux données plus récentes entre 1989-1994, sauf pour le Danemark et l'Irlande. UNDP (1999) ; (7) Taux de pauvreté qui mesure la population au-dessous de la ligne du pauvreté du revenu – fondée sur la ligne de pauvreté des États-Unis – en utilisant comme indicateur le revenu de 14,40 dollars par jour (1985, PPP$). Les années considérées se réfèrent aux données plus récentes entre 1989-1994, sauf pour la France et l'Irlande. UNDP (1999).

Références bibliographiques

Bertola G. (1990) : « Job Security, Employment and Wages », *European Economic Review*, juin, pp. 851-886.

Blanchard O. (1998) : « Thinking About Unemployment », *Paolo Baffi Lecture on Money and Finance,* Rome, Bank of Italy, 16 octobre.

Blanchard O. et L. Summers (1987) : « Hysteresis in Unemployment », *European Economic Review*, février-mars, pp. 288-295.

Blanchard O. et J. Wolfers (2000) : *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, Mimeo pour Harry Johnson Lecture, 25 mars.

Commission européenne (2000) : *Italy Slow Growth in the 1990s. Facts, explanations and prospects*, Mimeo, Bruxelles.

Flanagan R.J. (1998) : « Unemployment as a Hiring Problem », *OCDE Economic Studies*, automne, pp. 123-154.

Garibaldi P. et P. Mauro (1999) : « Deconstructing Job Creation », *IMF Working Paper,* n° 109, août.

Nickell S. (1997) : « Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspective*, vol. 11, n° 3, été, pp. 55-74.

Nicoletti G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999) : « Summary Indicators of Product Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *OCDE Economics Department Working Papers,* n° 226, Paris.

OCDE (1994) : *Jobs Study*, Paris.

OCDE (1998) : « Performance and Regulation Patterns in OECD Countries », *Document n° 15 of the Economic Department, Economic Policy Committee, Working Party*, n° 1, octobre.

OCDE (1999a) : *Perspectives de l'Emploi*, Paris.

OCDE (1999b) : *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy. La Stratégie de l'OCDE pour l'Emploi*, Paris.

OCDE (1999c) : *Perspectives Économiques de l'OCDE*, n° 65, Paris, juin.

Padoa Schioppa Kostoris F. (1999) : « Regional Aspects of Unemployment in Europe and in Italy », *CEPR Working Paper*, n° 2108, mars.

UNDP (1999): *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, Oxford.

Complément

La durée du chômage en France(*)

Denis Fougère

Directeur de Recherche au CNRS

En janvier 1999, parmi les 3 059 717 chômeurs comptabilisés par l'INSEE dans le cadre de son enquête annuelle sur l'emploi, 1 167 499, soit 38,2 %, étaient en chômage depuis plus d'un an. Les chiffres font par ailleurs apparaître des différences significatives entre les groupes d'âge, puisque seulement 17,9 % des chômeurs de moins de 24 ans avaient une ancienneté en chômage de plus d'un an, alors que ce taux était, toujours en janvier 1999, de plus de 59,8 % pour les chômeurs de plus de 50 ans. Parmi les femmes en chômage, 39,1 % étaient dans cette situation depuis plus d'un an, alors que le même taux était de 37,1 % chez les hommes(1). Ces chiffres, pour connus qu'ils soient, rappellent l'ampleur du phénomène du chômage de longue durée et en font une caractéristique majeure du chômage contemporain. La France n'est bien évidemment pas le seul pays à être frappé par cette forme de chômage. La même situation se retrouve dans la plupart

(*) Je tiens à remercier Pierre-Alain Muet et Gilbert Cette pour leurs remarques sur une première version de ce texte. Ana Prieto et Laurent Gobillon m'ont fait profiter de leurs connaissances de certains des thèmes ici couverts et ont bien voulu relire mon texte. Les éventuelles insuffisances de ce complément sont de ma seule responsabilité.

(1) La proportion de chômeurs de longue durée s'est accrue significativement au cours des années quatre-vingt-dix. Par exemple, en mars 1993, l'Enquête Emploi de l'INSEE comptabilisait 31,4 % de travailleurs en chômage depuis plus d'un an. La proportion parmi les chômeurs de moins de 24 ans est restée stable (17 % en mars 1993), mais elle a fortement crû parmi les chômeurs de plus de 49 ans (54,5 % en mars 1993). L'écart entre hommes et femmes s'est toutefois réduit : en effet, toujours en mars 1993, près de 34 % des femmes en chômage étaient dans cette situation depuis plus d'un an, alors que le même taux était de 29 % chez les hommes.

des pays de l'OCDE, à l'exception du Japon, des États-Unis, du Canada et des pays scandinaves qui n'ont pas vu croître leur proportion de chômeurs de longue durée au cours des années quatre-vingt. Bien que caractérisés par des taux de chômage souvent à peine inférieurs à ceux observés dans certains pays européens, les États-Unis et le Canada présentent une spécificité certaine, à savoir que si le risque de connaître le chômage y est souvent plus fort qu'en Europe, la probabilité de retrouver un emploi y est également plus élevée et le risque de connaître le chômage de longue durée en conséquence plus faible.

Notre propos est ici de faire la synthèse des travaux empiriques qui ont essayé de cerner le profil des chômeurs de longue durée, l'évolution de cette forme de chômage au cours des quinze dernières années, et surtout d'identifier ses déterminants et son influence au sein des trajectoires individuelles sur le marché du travail. L'ensemble de travaux passés en revue, réalisés durant les dix dernières années, témoigne tout à la fois d'une exigence forte en matière de méthodologie et d'un souci de livrer des conclusions robustes, c'est-à-dire les moins sensibles à certaines hypothèses impliquées par la modélisation statistique. Au travers des résultats obtenus par les économistes statisticiens, le lecteur verra se dessiner, de façon parfois très détaillée, le mode concret du fonctionnement du marché du travail en France. L'exposé sera articulé autour de cinq thèmes : les déterminants individuels du chômage de longue durée, l'influence du cycle économique, les modes de sortie du chômage, l'effet de l'indemnisation du chômage et, plus généralement, les relations qui unissent l'évolution du chômage, en particulier de longue durée, et les mouvements de main d'œuvre sur le marché du travail.

Les déterminants individuels du chômage de longue durée

Parmi les facteurs qui exposent les travailleurs au chômage de longue durée, les analyses ont tendance à mettre en avant les caractéristiques individuelles sur lesquelles, en période de fort chômage plus particulièrement, les employeurs fondent leurs stratégies de sélection à l'embauche. Parmi ces caractéristiques, il est commun de distinguer les caractéristiques individuelles « démographiques » (sexe, âge, nationalité et situation familiale) et les caractéristiques individuelles socio-économiques (formation initiale, qualification, trajectoire professionnelle antérieure) (voir à ce propos, Florens, Fougère et Werquin, 1990). Mais d'autres facteurs peuvent jouer, parfois de manière tout aussi importante : il en est ainsi de l'ancienneté en chômage, supposée réduire la probabilité de sortie du chômage, et de certaines variables de conjoncture économique, globale ou locale.

Une opinion répandue affirme que, le volume du chômage augmentant, le chômage de longue durée s'étendrait progressivement à toutes les catégories de la population. Sans être faux, l'argument ne peut faire oublier que le risque de chômage de longue durée demeure inégalement réparti. Nous l'avons vu en introduction, les travailleurs âgés y sont plus exposés que les

jeunes, les femmes en sont victimes plus que les hommes. Le risque est également plus élevé pour les travailleurs de nationalité étrangère, pour les moins qualifiés ou les moins éduqués. En règle générale, les travailleurs licenciés ont des durées de chômage significativement plus longues que ceux entrés en chômage à la suite d'une fin de contrat temporaire. Pour l'ensemble de ces résultats, le lecteur pourra consulter les articles de Bonnal et Fougère (1990), Joutard et Werquin (1992), Cases et Lollivier (1994), Lollivier (1994b) et Prieto (2000). À l'aide des données provenant de l'enquête « Suivi des chômeurs » collectées par l'INSEE entre 1986 et 1988, Brodaty, Crépon et Fougère (2000) ont pu montrer que des problèmes de santé aggravent très significativement le risque de chômage de longue durée. En outre, l'étude conduite par Guillot (1995) à l'aide du panel de ménages lorrains fait apparaître le lien étroit entre certaines situations familiales (jeunes chômeurs vivant chez leurs parents, mères de famille précédemment inactives) et le risque de chômage de longue durée.

À notre connaissance, il n'existe pas en France d'étude économétrique consacrée à l'évaluation des dispositifs ou mesures d'aide au ré-emploi des chômeurs de longue durée. Granier et Joutard (1999) se sont intéressés au devenir des chômeurs indemnisés exerçant une activité réduite. Cette pratique s'est généralisée au cours de la dernière décennie, puisque, d'après les estimations fournies par ces auteurs, près de 45 % des chômeurs inscrits à l'ANPE en 1993 ont exercé une activité réduite depuis le début de leur épisode de chômage. Granier et Joutard (1999) montrent que c'est au bout d'un an de chômage que la pratique d'activité réduite est la plus intensive, et que cette pratique est plus fréquente parmi les individus entrés au chômage à l'issue d'un CDD et ayant de ce fait connu la précarité. Les résultats obtenus sont assez ambigus ; si l'effet immédiat d'une activité réduite est dans certains cas négatif, il semble bien au total que cette pratiques facilite l'insertion future sur le marché du travail. Cloarec (1998) a étudié le cas particulier des salariés ayant bénéficié d'une convention de conversion à la suite d'un licenciement économique. Elle montre, à l'aide de données collectées par la DARES, qu'en moyenne, une personne sur deux retrouve un emploi dans les six mois qui suivent la convention de conversion. Seule une personne sur deux suit une formation pendant sa convention. Mais en avoir bénéficié augmente d'un tiers les chances de retour en emploi, surtout si la formation a eu lieu en entreprise. Les liens entre chômage et mobilité géographique restent encore très largement méconnus, en raison notamment de la rareté des sources statistiques contenant des informations relatives à ce sujet[2]. Contraints à faire des hypothèses parfois strictes, Courgeau

(2) Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, où des études ont montré qu'être au chômage tend à augmenter la propension à migrer en vue de rechercher un emploi dans une autre région (Pissarides et Wadsworth, 1989). Toutefois les résultats relatifs à l'impact du taux de chômage des régions sur leur flux sortant de migrants sont contradictoires. Certains articles trouvent que ce taux a un impact positif sur la migration (Jackman et Savouri, 1992 ou Hughes et McCormick, 1994, pour les professions autres qu'ouvrières), alors que d'autres trouvent un impact non significatif, ou même négatif (pour les États-Unis, Greenwood, 1975 ; dans le cas des ouvriers britanniques, Hughes et McCormick, 1994).

et Méron (1995) ont essayé d'étudier les relations dynamiques entre mobilité résidentielle, activité et vie familiale des couples à partir des Enquêtes Emploi de l'INSEE. Ils trouvent que la probabilité d'entrée en chômage ou en inactivité de l'un des conjoints augmente avec l'amplitude de la mobilité résidentielle. Mais le retour à l'emploi ne semble pas plus tardif pour un migrant que pour un sédentaire. Pour certains chômeurs ou inactifs, la mobilité géographique et le retour à l'emploi sont liés et, à moyen terme, la permanence dans l'emploi est plus forte chez les migrants que chez les sédentaires.

De nombreuses études ont depuis longtemps mis l'accent sur la baisse de la probabilité instantanée de sortie du chômage avec l'allongement du temps passé dans cet état ; elles se sont appuyées sur cette constatation pour affirmer que « l'employabilité » des chômeurs de longue durée est réduite tout à la fois par la perte progressive d'aptitudes et le découragement de ceux-ci et par les comportements sélectifs des employeurs. Schématiquement, cette argumentation revient à considérer que tous les individus au sein d'une cohorte d'entrants en chômage sont initialement identiques (aux caractéristiques d'âge et de qualification près). Toutefois, la durée passée en chômage affecte leur capital humain, leurs capacités productives, et les différencient progressivement aux yeux des employeurs, qui de ce fait préfèrent embaucher les chômeurs de courte durée. À l'opposé, d'autres analystes ont expliqué la baisse « apparente » de la probabilité de sortie du chômage avec l'ancienneté passée en mettant en avant un argument de « composition » ou d'agrégation : toute cohorte d'entrants en chômage est initialement hétérogène, certains chômeurs sont dès le début plus « employables » que d'autres. Les caractéristiques favorables à l'employabilité (goût pour le travail, motivation, ...) sont en général observables par les employeurs, mais pas par le statisticien qui est alors confronté au paradoxe connu du « mobile-stable » : une cohorte de chômeurs est initialement composée de « mobiles » (hautement employables) et de « stables » (faiblement employables) non repérables dans les fichiers administratifs ou dans les enquêtes par sondage. Les « mobiles » sortent du chômage plus rapidement et, de ce fait, la composition de la cohorte de chômeurs évolue progressivement vers une plus grand proportion de « stables » à faible taux de sortie. La baisse de la probabilité de sortie du chômage, observée pour la cohorte dans son ensemble, n'est qu'apparente et ne résulte aucunement d'un effet du temps écoulé sur les comportements de recherche et de découragement des chômeurs. Deux argumentations s'affrontent donc : pour l'une, le temps passé en chômage a un effet significatif sur les chances d'en sortir et les politiques publiques de lutte contre le chômage de longue durée doivent en tenir compte en priorité ; pour l'autre, le temps passé en chômage n'a qu'un effet secondaire, voire inexistant, et les efforts publics doivent être déployés dans d'autres directions. De ce point de vue, les travaux économétriques qui ont essayé de prendre en compte l'hétérogénéité individuelle non observée par le statisticien, ont une justification toute particulière. Généralement, l'introduction de ces éléments inob-

servables, représentés dans le modèle statistique par des variables aléatoires non mesurées, conduit à amoindrir l'effet de la durée écoulée de chômage sur le taux de sortie. Toutefois, elle ne l'annule pas : le taux de sortie du chômage diminue bien avec le temps passé en chômage, en particulier dans la phase de chômage de longue durée, au-delà du cinquième ou du sixième trimestre de chômage, selon les échantillons ou les périodes analysées (Cases et Lollivier, 1994, Lollivier, 1994b, Abbring, Van den Berg, Van Ours, 1994 et Coulange, Fougère et Linskens, 1999). Des résultats concordants ont été obtenus par Jackman et Layard dans le cas du Royaume-Uni (1991).

Les effets du cycle économique sur les durées de chômage

Peu d'études ont été consacrées à l'influence de la conjoncture économique sur les durées individuelles de chômage. À ce titre, les travaux de Lollivier (1994b), d'Abbring, Van den Berg et Van Ours (1994) et Van den Berg et Van der Klaauw (1998) font figure d'exceptions. La recherche de Lollivier (1994b) est une analyse des trajectoires individuelles observées à l'aide des Enquêtes sur l'Emploi de l'INSEE entre 1990 et 1994. Ses résultats montrent que la situation macroéconomique, mesurée ici par l'évolution mensuelle du nombre d'offres d'emploi enregistrées par l'ANPE, a un impact significatif sur les taux de sortie des chômeurs les moins anciens (ceux dont l'ancienneté en chômage est inférieure à douze mois) mais n'influence pas les taux de sortie des chômeurs de longue durée. Les variations conjoncturelles de la demande de travail ont été insuffisantes de 1990 à 1994 pour agir sur le volume du chômage de longue durée : celui-ci fonctionnerait donc bien comme une « trappe » dont il serait particulièrement difficile de sortir en l'absence d'une reprise économique extrêmement significative. L'article d'Abbring, Van den Berg et Van Ours (1994) propose un modèle statistique très élaboré de décomposition des flux agrégés d'entrée et de sortie du chômage enregistrés par l'ANPE tout au long des années quatre-vingt. Il montre en particulier que les taux de sortie du chômage sont procycliques, la probabilité de sortie au haut du cycle étant d'environ 20 % supérieure à ce qu'elle est au creux des récessions. Le cycle des taux de sortie des hommes précède d'environ un an celui des femmes, proba-blement en raison des différences de situations d'emploi et de professions. En outre, les taux de sortie globaux ont été soumis à un trend décroissant au cours de la décennie écoulée : cette tendance à la baisse domine la tendance à la hausse des taux d'entrée et explique donc la croissance du taux de chômage en France au cours de la période considérée. Enfin, les flux de sortie ont une saisonnalité moins prononcée que les flux d'entrée.

Cette étude a été prolongée par l'article de Van den Berg et Van der Klaauw (1998), qui réexaminent l'influence du cycle économique sur les entrées et les durées de chômage à l'aide d'un modèle économétrique combinant données agrégées (« macro ») produites par le ministère de l'Emploi

à partir des sources statistiques de l'ANPE, et données individuelles (« micro ») extraites des Enquêtes Emploi de l'INSEE. Van den Berg et Van der Klaauw (1998) spécifient leur modèle de telle sorte que la distribution des caractéristiques individuelles affectant la probabilité d'entrée en chômage puisse être estimée en même temps que les paramètres de la distri-bution des durées de chômage. Cela leur permet de tester si le cycle économique a des effets simultanés sur les probabilités individuelles de sortie du chômage et sur la structure des entrées en chômage. La méthode d'estimation tient par ailleurs compte des différences entre les définitions de la situation de chômage dans les enquêtes individuelles et dans les statistiques agrégées. Les probabilités individuelles de chômage sont supposées dépendre :

- de l'ancienneté en chômage ;
- du temps calendaire ;
- des caractéristiques individuelles.

Les résultats montrent que l'évolution contracyclique de la durée moyenne de chômage estimée au niveau agrégé ne peut être attribuée à des modifications de la composition des entrées en chômage au cours du cycle. À l'inverse, elle est expliquée par les variations des probabilités de sortie du chômage au cours du cycle. Ces variations cycliques semblent toutefois affecter de la même façon tous les individus, quels que soient leur niveau d'éducation, leur catégorie socioprofessionnelle ou leur âge. La proportion de travailleurs employés sur CDD préalablement à leur entrée en chômage varie significativement au cours du cycle. Toutefois, elle n'explique pas de manière significative les variations cycliques des taux de sortie. Au total, cette étude montre que la persistance du chômage faisant suite à un choc négatif sur l'économie ne résulte pas pour l'essentiel de l'entrée accrue en chômage de travailleurs faiblement employables, i.e. dont les taux de sortie du chômage sont structurellement plus faibles. Les taux de sortie des travailleurs plus qualifiés ou mieux éduqués sont pareillement affectés par le choc négatif. Cela explique en partie pourquoi les politiques d'aide à l'emploi des chômeurs les moins qualifiés n'ont pas permis de réduire de façon significative le niveau du chômage dans les périodes récentes de récession.

Les modes de sortie du chômage de longue durée

Dénombrer et caractériser les chômeurs de longue durée ou de très longue durée est une démarche certes indispensable, mais qui doit être complétée par l'examen des modes de sortie du chômage de longue durée. À notre connaissance, il n'existe pas à ce jour d'étude complète et rigoureuse des relations entre la durée passée en chômage et le devenir immédiat des chômeurs. Toutefois, la plupart des études déjà citées, réalisées sur des échantillons plus ou moins importants, plus ou moins localisés, ont pu identifier les situations individuelles succédant directement aux périodes de chômage observées et, de ce fait, ont permis de dégager des premiers éléments d'analyse. Le plus caractéristique est que le chômage de longue durée s'accom-

pagne d'une intensification très significative des sorties vers l'inactivité (Cases et Lollivier, 1994), des sorties pour cause d'abandon de la recherche d'emploi ou de celles ne s'accompagnant d'aucune reprise déclarée d'emploi (Bonnal et Fougère, 1990 et Bienvenue, Carter, Favereau et Zighera, 1994), selon que les données analysées proviennent des enquêtes de l'INSEE ou des registres de l'ANPE. Ces tendances sont amplifiées pour les groupes dont les caractéristiques sont les plus défavorables (chômeurs les plus âgés, les moins qualifiés, ou ayant connu une interruption prolongée d'activité avant d'entrer en chômage). Par exemple, Bonnal et Fougère (1990) ont pu estimer, à l'aide de données concernant des chômeurs de la banlieue toulousaine radiés des fichiers de l'ANPE en 1986, que 66 % des sorties masculines pour cause d'absence de pointage survenaient au-delà d'une année de chômage : la proportion était de 80 % dans le cas des femmes. À l'aide des données provenant de l'Enquête « Suivi des chômeurs » collectées par l'INSEE entre 1986 et 1988, Cases et Lollivier (1994) ont montré que le taux instantané de sortie vers l'inactivité après un an et demi de chômage était deux fois supérieur à sa valeur à l'entrée en chômage. À l'inverse, les taux de sortie vers les emplois temporaires (contrats à durée déterminée, contrats aidés, stages, ...) diminuent régulièrement au cours de la période de chômage, alors que les probabilités d'embauche sur des contrats à durée indéterminée sont relativement stables avant de chuter sensiblement dans la phase de chômage de très longue durée (au-delà d'un an et demi, voire deux ans, de chômage). Ces résultats sont confirmés par l'étude récente de Coulange, Fougère et Linskens (1999) qui utilise les données de l'Enquête « Trajectoires des demandeurs d'emploi et marchés local du travail ». Cette enquête, conduite par la DARES, enregistre jusqu'à la fin de 1998 les transitions entre chômage et emploi d'une cohorte de nouveaux inscrits à l'ANPE au cours du deuxième trimestre 1995 dans huit bassins d'emploi : Cergy-Pontoise, Mantes et Poissy-les-Mureaux en Île-de-France, Roubaix et Lens en région Nord-Pas-de-Calais, Aix-en-Provence, Berre-l'Étang et Marseille en région PACA[3]. L'analyse économétrique conduite par Coulange, Fougère et Linskens (1999) met en lumière certaines disparités régionales : ainsi, les taux instantanés de sortie du chômage sont globalement plus faibles en PACA que dans le Nord ou en région parisienne parce que les sorties vers les CDD ou vers les emplois d'intérimaires y sont moins fréquentes ; les intensités de transition du chômage vers les CDI sont plus élevées en région parisienne alors que celles vers les emplois aidés sont plus élevées dans le Nord. Pour les femmes, les sorties rapides du chômage se font en direction des emplois aidés, alors que pour les hommes, elles sont associées à des embauches sur CDI ou en inté-

(3) Quatre interrogations successives ont été réalisées : la première, en face à face, a eu lieu entre janvier et mars 1996, soit entre dix et quatorze mois après l'inscription à l'ANPE. Les interrogations suivantes ont été effectuées par téléphone (ou en face à face pour les personnes ne disposant pas de téléphone). Elles ont eu lieu à la fin de 1996, 1997 et 1998. Au départ de l'enquête, 8 111 individus ont été interrogés, mais seulement 6 480 ont répondu aux deux premières vagues. C'est ce sous-échantillon qui est exploité dans l'étude réalisée par Coulange, Fougère et Linskens (1999).

rim. Les jeunes de moins de 30 ans ont des périodes de chômage plus courtes parce qu'ils sortent plus vite et plus fréquemment vers les emplois temporaires (CDD, intérim et emplois aidés).

L'étude de Bonnal, Fougère et Lollivier (1995) porte sur des données issues des Enquêtes sur l'Emploi réalisées par l'INSEE entre 1990 et 1994, mais elle ne concerne que les jeunes chômeurs âgés de moins de 26 ans à la date de l'enquête ; la seule différence provient du fait que, pour des populations jeunes, les sorties vers l'inactivité sont moins fréquentes et les taux de transition vers les contrats aidés et les dispositifs d'emploi augmentent avec le temps passé en chômage, tout au moins au cours des deux premières années. Ces contrats aidés débouchent dans un très grand nombre de cas sur de nouvelles périodes de chômage ; le chômage de longue durée apparaît en ce sens étroitement lié au chômage récurrent. Celui-ci ne concerne donc pas que des individus « mobiles », vivant une alternance d'emplois temporaires et de périodes de chômage de courte durée. Ainsi, pour certains groupes d'individus, le chômage de longue durée est le prélude à un éloignement plus ou moins définitif du marché de l'emploi, alors que pour d'autres, il accroît le risque d'un retour rapide en chômage. Il est à souligner que ces résultats ont été obtenus à l'aide de modèles statistiques essayant de tenir compte des effets des caractéristiques individuelles non observées, et donc apparaissent comme relativement robustes. Malgré tout, on ne dispose que rarement d'observations de trajectoires plus longues, permettant d'apprécier le devenir ultérieur des chômeurs de longue durée, l'enchaînement des situations, et au total d'évaluer l'impact des politiques publiques ou du cycle économique sur les flux de travailleurs entre les différents états de chômage, d'emploi et d'inactivité. Sans prétendre atteindre à cette généralité, l'étude conduite par Bonnal, Fougère et Lollivier (1995) est une des rares analyses économétriques complètes où est mesuré l'impact de la trajectoire professionnelle antérieures sur le processus de sortie du chômage. Elle débouche sur deux conclusions robustes, vérifiées tout à la fois pour les jeunes hommes et les jeunes femmes à l'aide de modèles statistiques permettant de « neutraliser » l'effet des facteurs individuels observés ou non par l'économètre : toutes choses égales par ailleurs, les taux de transition du chômage vers les différentes formes d'emploi (emplois sur CDI, sur CDD ou emplois aidés) sont significativement affectés par les variables résumant la qualité de la trajectoire antérieure (situation précédant l'entrée en chômage, nombre de passages par le chômage au cours de l'année précédant cette entrée, durée cumulée de ces périodes antérieures de chômage, etc.) ; par ailleurs, cet impact de la trajectoire passée s'accompagne d'un degré élevé de récurrence : les jeunes chômeurs préalablement en CDI accèdent plus fréquemment à un emploi de ce type à l'issue de leur chômage, alors que ceux préalablement en emploi de durée déterminée (ou en emploi aidé) se dirigent plutôt vers d'autres CDD (ou d'autres contrats aidés)[4]. Il est donc probable que les années écoulées, caractérisées par des difficultés d'insertion

(4) Ce résultat est confirmé par l'étude de Magnac (1998).

accrues, aient vu se développer une « stigmati-sation » des jeunes chômeurs passés par des emplois précaires et n'ayant pas pu accéder à la fin de leur contrat de travail à un emploi de durée indéterminée.

Cette stigmatisation va de pair avec l'accroissement du chômage récurrent, qui peut à son tour provoquer des allongements des périodes ultérieures de chômage. Au total, on le voit, chômage récurrent et chômage de longue durée apparaissent dans une relation de causalité réciproque.

Face à ce mode de fonctionnement du marché, il importe que les pouvoirs publics veillent à ne pas cibler trop étroitement les populations éligibles à certains types de dispositifs : cela risquerait de les stigmatiser plus encore aux yeux des futurs employeurs. Par ailleurs, à un moment où certains économistes plaident pour une discrimination positive en faveur des chômeurs de longue durée dans certains emplois du secteur public (voir, par exemple, l'article d'Acemoglu, 1995), il importe que ces emplois débouchent sur une véritable insertion dans le collectif de travail et puissent être perçus comme qualifiants et potentiellement durables. Ces propositions trouvent leur justification dans les études économétriques consacrées à l'impact des dispositifs d'emploi sur les trajectoires ultérieures des chômeurs bénéficiaires *(cf.* Bonnal, Fougère et Sérandon, 1994, 1995 et 1997). Ces études ont en premier lieu permis de vérifier que les individus accédant à des TUC ou des CES ont des caractéristiques observables comme non observables moins favorables que celles des personnes passant par les contrats de qualification ou d'adaptation. L'entrée dans les divers types de mesures est donc fortement sélective. En outre, et en contrôlant statistiquement l'effet de cette sélection, ces études montrent que le passage par un contrat en alternance (de qualification ou d'adaptation) accroît la possibilité d'accéder à un emploi sur CDI, mais aussi à des salaires plus élevés, alors que les formules telles que les TUC ou les CES ont des effets de signalement négatifs, se traduisant par un accès moins fréquent aux emplois de durée indéterminée mais aussi par des propositions ultérieures de salaires plus faibles.

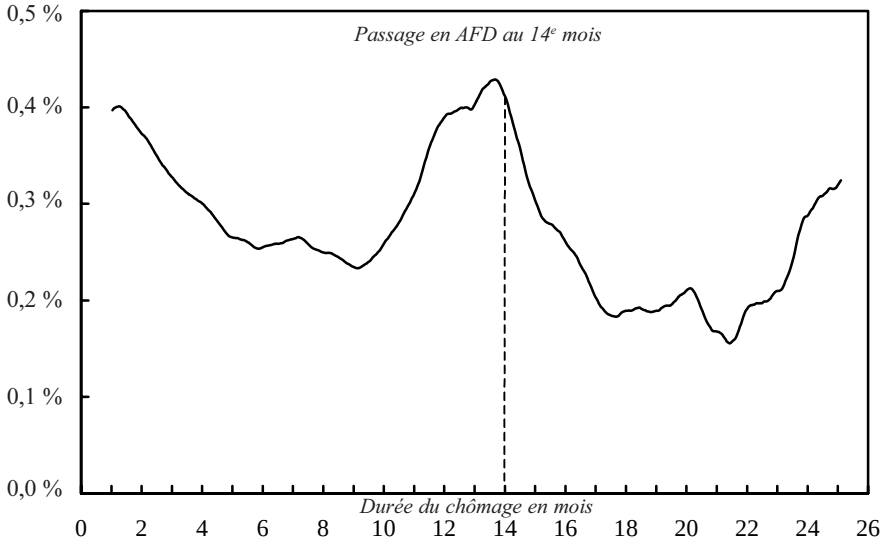
L'effet de l'indemnisation du chômage

Il n'est pas inutile de revenir ici sur cette question souvent abordée par le biais de la polémique, mais pour laquelle on dispose aujourd'hui de résultats statistiques fiables. Une précédente synthèse (Florens, Fougère et Werquin, 1990) avait déjà mis l'accent sur l'évolution de la probabilité instantanée de sortie du chômage au voisinage de la fin des droits à l'indemnisation : dans cet article, nous remarquions qu'un grand nombre de chômeurs indemnisés sort de l'ANPE pour reprendre un emploi à l'approche de la rupture des droits. Plus précisément, nous observions que la très grande majorité (70 à 80 %) des individus indemnisés sur les périodes inférieures à dix-huit mois sortent du chômage avant, ou juste après, le terme des droits d'indemnisation.

Nos résultats ont été depuis confirmés par Joutard et Ruggiero (1994) qui ont exploité un extrait du fichier national des allocataires (FNA) couvrant les années 1985 à 1989. Leur étude montre que les individus dont les chances de trouver un emploi augmentent à l'approche d'un changement de régime (passage de l'allocation de base à l'allocation de fin de droit, arrêt complet de l'indemnisation) sont par ailleurs les plus « employables », c'est-à-dire ceux dont les probabilités de retour à l'emploi demeurent plus élevées dans les autres sous-périodes de l'épisode de chômage (il s'agit des plus diplômés, ou de ceux ne relevant pas d'un groupe spécifique caractérisé par une mauvaise insertion sur le marché du travail). Dans une recherche plus récente, Prieto (2000) s'intéresse aux effets des changements des règles d'indemnisation sur le taux de reprise d'emploi des chômeurs indemnisés. Elle étudie plus particulièrement l'introduction de l'allocation unique dégressive (AUD) en 1992. On se souvient que la période précédant la réforme, allant de 1986 à 1992, a été caractérisée par une relative stabilité réglementaire. Les chômeurs percevaient l'allocation de base (AB) puis l'allocation de fins de droits (AFD), qui correspondait à une allocation plancher. Le protocole d'accord de 1992 a profondément modifié la réglementation. Après une période d'indemnisation à taux plein, le montant de l'indemnisation baisse tous les quatre mois jusqu'à atteindre un niveau plancher. Prieto (2000) a pu évaluer les modifications des taux de reprise d'emploi consécutives à la réforme de 1992 en exploitant un extrait du fichier national des allocataires (FNA) de l'UNEDIC qui couvre parfaitement les deux régimes d'indemnisation, respectivement en vigueur entre 1986 et 1992 (appelée « ancienne réglementation »), et entre 1993 et 1996 (appelée « nouvelle réglementation »). De façon à disposer de deux échantillons comparables, Prieto ne conserve que les premiers épisodes de chômage indemnisé vécus par des travailleurs âgés de plus de 25 ans au moment de l'entrée en chômage et ayant débuté entre le 1er avril 1986 et le 31 décembre 1996. Le premier échantillon (ou « groupe de contrôle ») comprend les chômeurs appartenant à la filière 4 de l'ancienne réglementation, c'est-à-dire ceux dont le profil d'indemnisation est caractérisé par une première sous-période de quatorze mois en AB, suivie d'une seconde sous-période de douze mois en AFD. Le second échantillon (ou « groupe de traitement ») comprend les chômeurs appartenant à la filière 6 de la nouvelle réglementation et dont le profil d'indemnisation fait intervenir de trois à six paliers de dégressivité. La première chute du niveau des droits a lieu au bout de neuf mois de chômage, les suivantes tous les quatre mois sur une période totale de trente mois. Dans le cas de l'ancienne réglementation, Prieto (2000) trouve que la probabilité de retour à l'emploi augmente fortement à l'approche de la fin du versement de l'allocation de base (AB) : entre le 9e et le 14e mois de chômage, cette probabilité est multipliée par 1,8. Au 14e mois de chômage, c'est-à-dire au moment du passage de l'AB à l'AFD, cette probabilité est aussi élevée qu'elle l'était au tout début de l'épisode de chômage indemnisé (voir graphique 1). Avec la nouvelle réglementation, on observe un écrêtage du taux de reprise d'emploi au mo-

ment des chutes de palier : chaque chute du niveau d'indemnisation est certes précédée d'un accroissement du taux de reprise d'emploi, mais celui-ci est de bien plus faible ampleur que dans l'ancienne réglementation (voir graphique 2).

1. Taux journalier de reprise d'emploi des chômeurs indemnisés appartenant à la filière 4 de la réglementation en vigueur de 1986 à 1992

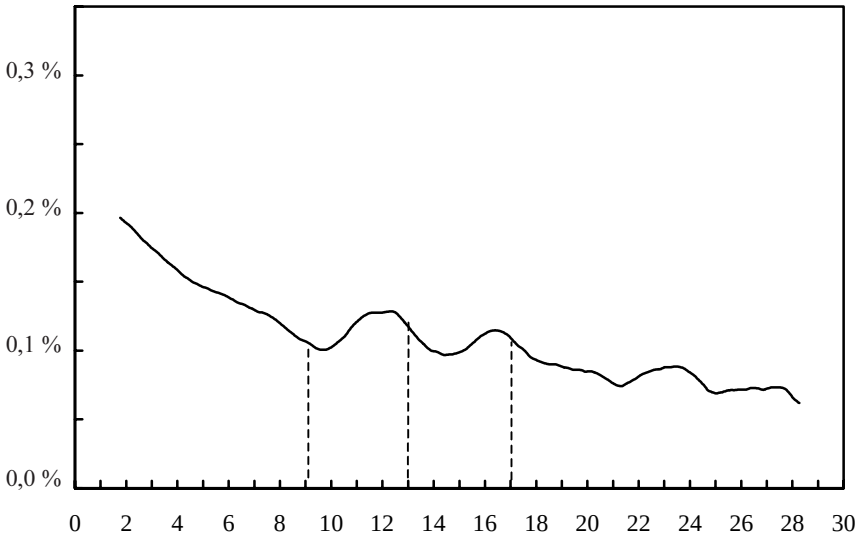


Source : Prieto (2000).

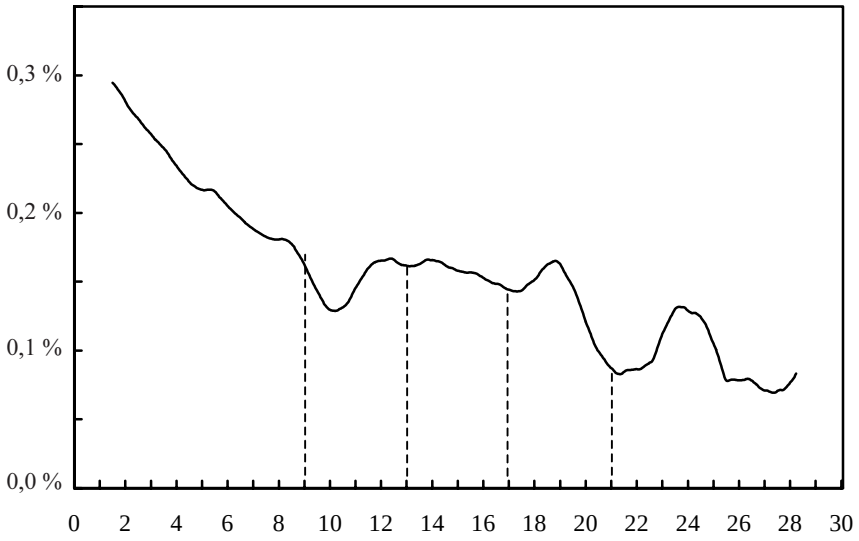
Les données dont disposaient Joutard et Ruggiero (1994) et Prieto (2000) ne leur permettaient pas de distinguer les sorties vers des emplois temporaires ou des contrats aidés. Cette limite est en partie dépassée dans le travail réalisé par Bonnal, Fougère et Sérandon (1993), qui examinent à nouveau l'échantillon des chômeurs de moins de 26 ans issu de l'Enquête « Suivi des chômeurs » de l'INSEE. L'objectif principal est ici de savoir si les retours en chômage sont directement corrélés avec le vécu antérieur d'un chômage de longue durée, indemnisé ou non. L'étude montre en premier lieu que, lorsqu'il perçoit encore l'indemnité, un jeune chômeur éligible transite plus intensément vers l'emploi (sur CDI ou sur CDD) ; après la fin des droits, il sort plus fréquemment vers les dispositifs et vers l'inactivité. Dans le même temps, les jeunes qui ne sont pas du tout indemnisés transitent plus souvent vers les dispositifs que ceux qui sont ou qui ont été éligibles à l'indemnisation lors de l'épisode de chômage. Dans la mesure où les jeunes non indemnisés de l'échantillon sont essentiellement des premiers entrants sur le marché du travail, on retrouve ici le facteur institutionnel : l'accès à certains dispositifs est avant tout réservé aux jeunes n'ayant pas

2. Taux journalier de reprise d'emploi des chômeurs indemnisés appartenant à la filière 6 de la réglementation en vigueur de 1993 à 1996

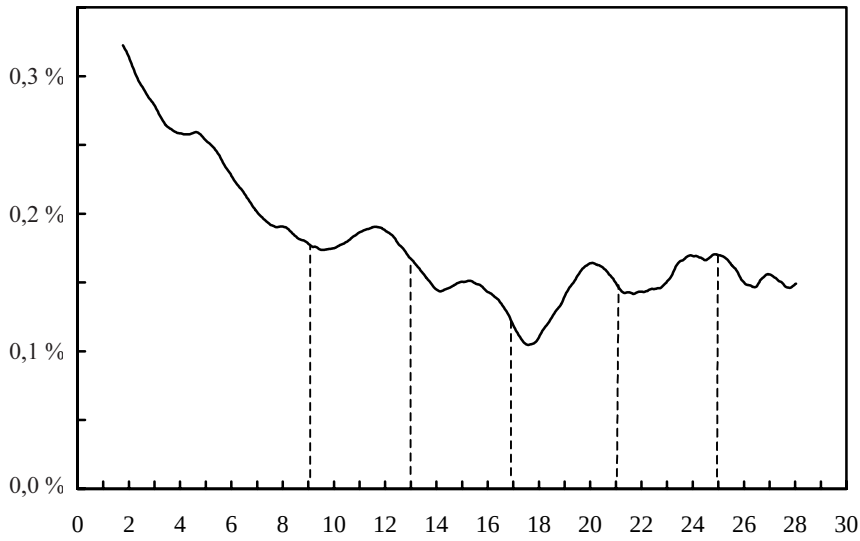
a. Profil d'indemnisation à trois chutes (3 048 individus)



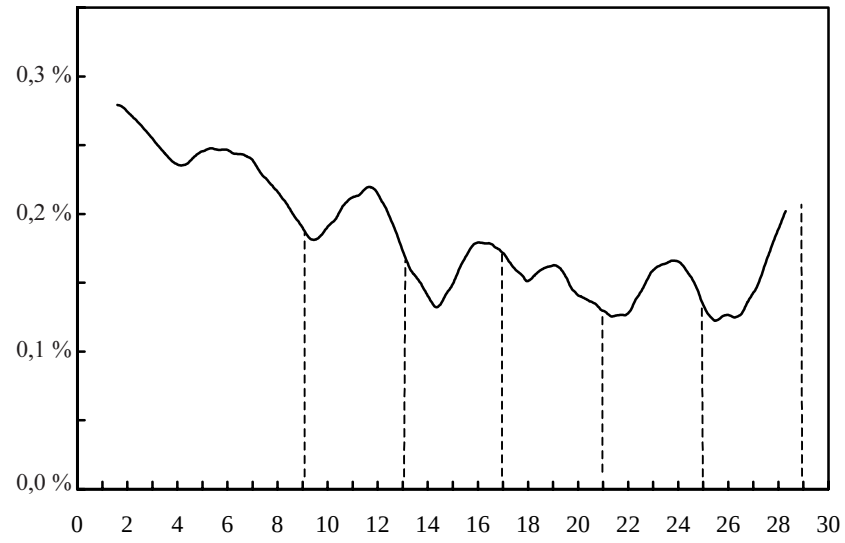
b. Profil d'indemnisation à quatre chutes (2 186 individus)



c. Profil d'indemnisation à cinq chutes (2 186 individus)



d. Profil d'indemnisation à six chutes (3 756 individus)



Source : Prieto (2000).

d'expérience professionnelle. Néanmoins, ces dispositifs deviennent relativement plus « acceptables » par les chômeurs indemnisés (donc certainement pourvus d'un début d'expérience sur le marché du travail) une fois que ces derniers ont épuisé leurs droits à l'indemnité. À l'issue d'un dispositif d'emploi, jeunes chômeurs indemnisés et non indemnisés ont la même probabilité de retour en chômage. Par contre, un chômeur indemnisé réentre moins fréquemment en chômage après avoir pris un emploi sur CDI, certainement parce qu'ayant déjà acquis une expérience professionnelle, il peut accéder à des emplois mieux rémunérés, plus stables, qu'un chômeur non indemnisé. Parallèlement, un chômeur sans diplôme mais indemnisé a plus de chances qu'un chômeur non indemnisé d'accéder à un emploi à l'issue d'un dispositif. Ceci tient probablement au fait qu'un chômeur indemnisé, ayant un début d'expérience professionnelle, a plus facilement accès à des dispositifs qualifiants, tels que les contrats d'adaptation, qu'un chômeur débutant non indemnisé. On remarque enfin que, dans le cas des jeunes chômeurs munis d'un CAP ou d'un BEP mais non indemnisés, le retour en chômage à l'issue d'un dispositif est plus fréquent lorsque l'embauche dans ce dispositif a été acquise après un chômage de longue durée : la nature du dispositif, son contenu qualifiant, peuvent là encore expliquer ce résultat.

Ces deux derniers résultats mettent en évidence certains des liens qu'entretiennent chômage récurrent et chômage de longue durée. Ces liens découlent de l'existence de formes d'emploi particulières, tels que les dispositifs d'emploi mis en place par les pouvoirs publics. Le système d'indemnisation ne semble agir que marginalement sur le renforcement de ces liens.

Pour conclure sur ce thème, rappelons que la plupart des études statistiques trouvent que, pour toutes les catégories de chômeurs, la sensibilité (l'élasticité) de la durée moyenne de chômage au montant de l'indemnisation reste faible. Ainsi, à l'aide d'un modèle micro-économétrique de recherche d'emploi, Bonnal et Fougère (1998) montrent qu'une modification de 10 % du montant des indemnités ne ferait varier la durée moyenne du chômage que d'une ou deux semaines. Selon nos calculs, l'élasticité de la durée moyenne par rapport au SMIC serait d'un ordre comparable, voire légèrement supérieure.

Chômage et transitions sur le marché du travail

Pour être rigoureusement appréhendés, le chômage de longue durée, mais aussi le chômage récurrent, doivent être analysés en conjonction avec l'ensemble des mouvements de main d'œuvre sur le marché du travail, liés eux-mêmes aux processus de créations et de destructions d'emploi dans les entreprises. Peu de travaux ont examiné ces relations complexes, parce que, pour l'essentiel, les fichiers appariant des trajectoires individuelles et des données d'entreprises sont encore extrêmement rares. Une première voie d'analyse, inaugurée par Fougère et Kamionka (1992a et 1992b) et pour-

suivie par Lollivier (1994a) et l'Horty (1997), a consisté à utiliser les panels des Enquêtes sur l'Emploi de l'INSEE, pour mesurer l'évolution des taux de mobilité de différents groupes d'individus (définis par leur sexe, leur âge ou leur niveau de formation) entre les principaux états du marché du travail.

Les résultats de l'étude conduite par Fougère et Kamionka (1992a) ayant déjà fait l'objet d'une synthèse non formalisée (voir Florens, Fougère et Kamionka, 1990), nous nous limiterons ici à reprendre les conclusions des trois autres articles. Comme celui de Fougère et Kamionka (1992a), l'article de Lollivier (1994a) distingue, parmi les situations possibles à l'égard du marché du travail, l'emploi sur CDI, l'emploi sur CDD (incluant les contrats aidés), le chômage et l'inactivité. Il le prolonge en étendant l'analyse à l'ensemble des années quatre-vingt. Lollivier (1994a) montre principalement qu'au cours de cette décennie, les probabilités de transition entre ces quatre situations ont sensiblement évolué, en particulier pour les jeunes. Pour chaque sous-groupe d'âge, la durée moyenne des épisodes d'emploi sur CDI a fortement décru au cours de la période. Dans le même temps, les proportions de travailleurs dans les emplois temporaires ont augmenté de manière significative. En outre, les estimations ont permis de vérifier que les taux de transition des CDI vers le chômage ont été plus faibles pour les salariés les plus éduqués. Un plus haut niveau d'éducation est également associé à une moindre probabilité de retrait d'activité aux âges adultes. Enfin, comme cela avait été trouvé dans les études préalablement citées, les niveaux d'éducation plus élevés ont protégé du chômage de longue durée essentiellement parce qu'ils ont été associés, au cours des années quatre-vingt, à des taux de transition du chômage vers les CDI plus élevés. Plus récemment, Lollivier (1999) a étudié les transitions sur le marché du travail des jeunes de moins de 30 ans à l'aide des données françaises du panel européen des ménages collectées par l'INSEE de 1994 à 1997[5] . Son étude montre que si l'expérience professionnelle accroît les chances de maintien en CDI, c'est plutôt la formation initiale qui joue un rôle majeur en matière d'insertion des jeunes, en favorisant les transitions du chômage vers les CDI. La prise en compte d'une hétérogénéité individuelle non observée modifie peu les résultats, mais fait apparaître des corrélations entre facteurs inobservables. Ainsi, un individu transitant plus intensément du chômage vers les CDD, toutes choses observables par ailleurs, a également plus de risque de retourner en chômage à l'issue de sa période en CDD.

L'Horty (1997) a examiné, à partir des Enquêtes sur l'emploi, l'évolution des probabilités de transition au cours d'une période plus longue, c'est-à-dire de 1969 à 1991, mais en considérant seulement trois situations possibles : l'emploi, le chômage et l'inactivité. L'Horty montre que les taux de sortie du chômage ont commencé à décroître significativement après 1970, et se sont stabilisés après 1985. En conséquence, la durée moyenne des périodes de chômage a fortement augmenté : elle était d'environ neuf mois

(5) Ces données fournissent un calendrier mensuel de soixante mois décrivant les transitions d'environ 3 700 jeunes nés entre 1964 et 1977.

Variables influençant le taux de sortie du chômage

	Influence de la variable	Sources
Être une femme	diminue les chances de sortie du chômage, quel que soit le type d'emploi retrouvé	Bonnal et Fougère (1990) Joutard et Werquin (1992) Cases et Lollivier (1994)
Être plus âgé(e)	• est associé à un taux de sortie plus faible • en particulier à des probabilités de transition vers les CDD plus faibles	• mêmes références que précédemment • Cases et Lollivier (1994) Coulange, Fougère et Linskens (1999)
Être plus éduqué(e)	est associé à un taux de sortie plus élevé, quel que soit le type d'emploi retrouvé	Bonnal et Fougère (1990) Joutard et Werquin (1992) Cases et Lollivier (1994)
Avoir été préalablement employé(e)	augmente le taux de sortie	Joutard et Werquin (1992) Coulange, Fougère et Linskens (1999)
La durée de l'emploi précédent	a un effet négatif sur le taux de sortie	Joutard et Werquin (1992)
Le fait que l'emploi précédent ait été sous CDD	améliore les chances de sortie, mais est associé à une plus grande probabilité de retour en CDD	Joutard et Werquin (1992) Bonnal, Fougère et Lollivier (1995) Coulange, Fougère et Linskens (1999)
Dans le régime d'indemnisation en vigueur jusqu'en 1992, avec une date unique de fin de droits	le taux de sortie du chômage augmentait fortement à l'approche de cette date de fin de droits	Florens, Fougère et Werquin (1990) Joutard et Ruggiero (1994) Prieto (2000)
Le régime d'allocation d'allocation unique dégressive (AUD) en 1992	a eu pour effet de réduire l'effet noté précédemment	Prieto (2000)
Le montant de l'indemnité-chômage	a un effet relativement faible sur la durée moyenne de chômage	Bonnal-Fougère (1998)

Avoir bénéficié • d'une convention de conversion • d'une formation en alternance	facilite la réinsertion et la reprise d'emploi	• Cloarec (1998) • Bonnal, Fougère et Sérandon (1994 et 1997)
Être marié(e) et avoir des enfants	augmente le taux de sortie des hommes, mais diminue celui des femmes	Bonnal et Fougère (1990) Coulange, Fougère et Linskens (1999)
Les mères de famille préalablement inactives	ont des taux de sortie plus faibles	Guillot (1995)
Ne pas être de nationalité française	diminue les chances de sortie	Bonnal et Fougère (1990)
Les jeunes chômeurs vivant chez leurs parents	ont des taux de sortie plus faibles que les autres jeunes chômeurs	Guillot (1995)
L'ancienneté en chômage	diminue les chances d'en sortir (ceci est vrai en particulier au-delà du 5e trimestre de chômage)	Cases et Lollivier (1994), Lollivier (1994b) Abbring, Van den Berg et Van Ours (1994) Coulange, Fougère et Linskens (1999)
L'augmentation du nombre d'offres d'emploi enregistrées par l'ANPE	augmente le taux de sortie des chômeurs les moins anciens, mais pas celui des chômeurs de longue durée	Lollivier (1994b)
Les effets du cycle économique	• la probabilité de sortie au haut du cycle est d'environ 20 % supérieure à ce qu'elle est au creux des récessions • les variations du cycle affectent de façon similaire les taux de sortie de tous les individus, quels que soient leur niveau d'éducation, leur CSP ou leur âge	• Abbring, Van den Berg et Van Ours (1994) • Van den Berg et Van der Klaauw (1998)

en 1970 alors qu'elle atteignait plus d'une année et demie après 1985. Les intensités de transition à partir de l'inactivité sont restées globalement stables depuis 1970. Toutefois, les destinations des mouvements hors de l'inactivité ont été considérablement modifiées : ainsi, la part de ces transitions ayant pour destination le chômage représentait 10 % en 1970 et près d'un tiers en 1985. Enfin, les intensités de transition de l'emploi vers le chômage et l'inactivité ont fortement crû au cours des vingt dernières années. En conséquence, la durée moyenne d'un épisode d'emploi qui était de 13,5 années en 1974 est passée à 10,3 en 1992. Dans le même temps, la fréquence des transitions de l'emploi au chômage a été multipliée par trois.

Pour conclure, on évoquera une recherche conduite par Fougère et Kamionka (1992b), et qui avait pour but, à l'aide d'un modèle statistique dit de « mobile-stable » appliqué au panel 1986-1988 de l'Enquête Emploi, de quantifier les proportions de travailleurs qui, au sein de chaque classe d'âge, demeurent de manière permanente dans les situations de chômage, d'emploi temporaire ou bien dans l'alternance des deux. Dans ce modèle, les individus sont supposés appartenir à l'un des deux groupes suivants : ils sont « stables » dès lors qu'ils demeurent de manière permanente dans une situation donnée (emploi, chômage, inactivité), ou bien ils sont « mobiles » et sont alors soumis à un processus de mobilité qui les fait transiter entre toutes les situations. Le modèle « mobile-stable » est pertinent pour quantifier de manière rigoureuse le phénomène de précarisation, dans la mesure où ce modèle permet de séparer, au sein des passages alternés par l'emploi temporaire et le chômage tels qu'ils sont observés dans les données, ceux qui sont induits par le processus de mobilité entre tous les états et ceux qui sont le fait d'une catégorie de travailleurs confinés dans la précarité : les premiers sont de nature transitoire, pouvant déboucher ultérieurement sur la prise d'emploi sur CDI alors que les seconds sont révélateurs d'un fonctionnement dualiste du marché du travail. De ce point de vue, la modélisation envisagée permet de trancher entre deux points de vue opposés sur le rôle des emplois temporaires, pouvant aider à l'insertion, en particulier en début de vie active, ou au contraire déstabiliser les trajectoires professionnelles. Les estimations conduites par Fougère et Kamionka (1992b) montrent que, parmi les individus observés à chaque enquête dans l'état de chômage, d'emploi temporaire, ou dans l'alternance des deux états, la proportion des individus réellement « confinés » dans ces situations de précarité est relativement faible. De façon contre-intuitive, elle est plus élevée aux âges adultes qu'aux âges jeunes, et souvent supérieure dans le cas des hommes. En outre, la contribution des « stables » aux proportions présentes en chômage et en emploi temporaire à l'équilibre du système est faible. En d'autres termes, l'alternance de périodes d'emploi et de chômage résulte non du confinement d'une partie des travailleurs dans cette séquence, mais du processus même de mobilité qui affecte la population active dans son ensemble. Ce résultat n'a de valeur que pour les années 1986 à 1988 et mériterait d'être actualisé à l'aide d'enquêtes plus récentes, ou affiné en distinguant les niveaux d'éducation ou les qualifications.

Références bibliographiques

Abbring J., G. Van Den Berg et J. Van Ours (1994) : « The Anatomy of Unemployment Dynamics », *Document de Travail CREST-INSEE,* n° 9437.

Acemoglu D. (1995) : « Public Policy in a Model of Long-Term Unemployment », *Economica*, vol. 62, pp. 161-178.

Bienvenue J-Y., L. Carter, O. Favereau et J. Zighera (1994) : « Analyse différentielle des durées de chômage en France », *Document de Travail Laedix-Forum*, Université Paris-X Nanterre.

Bonnal L. et D. Fougère (1990) : « Les déterminants individuels de la durée du chômage », *Économie et Prévision*, n° 5, pp. 45-82.

Bonnal L. et D. Fougère (1998) : « Estimating the Structural Effects of Unemployment Insurance and Minimum Wage on Unemployment Duration », *Document de Travail CREST-INSEE*.

Bonnal L., D. Fougère et S. Lollivier (1995) : *Youth Unemployment in France: Recurrence and Heterogeneity*, Communication au Séminaire franco-américain sur le chômage des jeunes, National Bureau of Economic Research, Boston, juillet.

Bonnal L., D. Fougère et A. Serandon (1993) : *Chômage de longue durée et chômage récurrent : quelques évidence empiriques*, Note d'étude pour la Convention ANPE-CNRS.

Bonnal L., D. Fougère et A. Serandon (1994) : « L'impact des dispositifs d'emploi sur le devenir des jeunes chômeurs : une évaluation économétrique sur données longitudinales », *Économie et Prévision*, n° 4, pp. 1-28.

Bonnal L., D. Fougère et A. Serandon (1995) : « Une modélisation du processus de recherche d'emploi en présence de mesures publiques pour les jeunes », *Revue Économique*, n° 3, pp. 537-548.

Bonnal L., D. Fougère et A. Serandon (1997) : « Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labor Market Histories », *The Review of Economic Studies,* 64, 4, pp. 683-713.

Brodaty T., B. Crépon et D. Fougère (2000) : « Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs: Evidence from France, 1986-1988 », in *Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe*, Lechner et Pfeiffer (eds), Springer-Verlag, à paraître.

Cases C. et S. Lollivier (1994) : « Hétérogénéité individuelle dans un modèle de durée avec segmentation », *Document de Travail CREST-INSEE*.

Cloarec N. (1998) : « Le retour à l'emploi après une convention de conversion », *Premières Informations et Premières Synthèses DARES*, n° 39-4.

Coulange E., D. Fougère et C. Linskens (1999) : *Durées de chômage et marchés locaux du travail*, Mimeo CREST-INSEE, Paris.

Courgeau D. et M. Méron (1995) : « Mobilité résidentielle, activité et vie familiale des couples », *Économie et Statistique*, n° 290, pp. 17-33.

Florens J-P., D. Fougère et P. Werquin (1990) : « Durées de chômage et transitions sur le marché du travail », *Sociologie du Travail*, n° 4, pp. 439-468.

Fougère D. et T. Kamionka (1992a) : « Un modèle markovien du marché du travail », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 27, pp. 149-188.

Fougère D. et T. Kamionka (1992b) : « Mobilité et précarisation sur le marché français du travail : une analyse longitudinale pour les années 1986 à 1988 », *Économie et Prévision*, n° 1-2, pp. 157-178.

Granier P. et X. Joutard (1999) : « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », *Économie et Statistique*, n° 321-322, pp. 133-148.

Greenwood M.J. (1975) : « Research on Internal Migration in the United States: A Survey », *Journal of Economic Literature*, 8, pp. 397-433.

Guillot O. (1995) : « Facteurs explicatifs de la durée du chômage : une analyse économétrique à partir des données longitudinales du panel de ménages lorrains », *Document de Travail ADEPS*, Université Nancy-II.

Hughes G. et B. McCormick (1994) : « Did Migration in the 1980s Narrow the North-South Divide? », *Economica*, 61, pp. 509-527.

Jackman R. et R. Layard (1991) : « Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-Series Test », *Economica*, vol. 58, pp. 93-106.

Jackman R. et S. Savouri (1992) : « Regional Migration in Britain: An Analysis of Gross Flows Using NHS Central Register Data », *The Economic Journal*, 102, pp. 1433-1450.

Joutard X. et P. Werquin (1992) : « Les déterminants individuels de la durée de chômage : de l'intérêt de distinguer les emplois stables des emplois précaires », *Économie et Prévision*, n° 1-2, pp. 143-156.

Joutard X. et M. Ruggiero (1994) : « Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation : une étude de périodes atypiques durant l'épisode du chômage », *Économie et Prévision*, n° 2-3, pp. 189-206.

L'Horty Y. (1997) : « Les flux entre emploi, chômage et inactivité : leurs effets sur les variations du chômage », *Économie et Statistique*, n° 6, pp. 57-76.

Lollivier S. (1994a) : « L'évolution du marché du travail dans les années quatre-vingt », *Revue Économique*, n° 3, pp. 429-440.

Lollivier S. (1994b) : « Durée du chômage et cycle économique », *Document de Travail CREST-INSEE*.

Lollivier S. (1999) : *Transitions sur le marché du travail de 1994 à 1997. Le cas des jeunes de 30 ans ou moins*, Mimeo INSEE.

Magnac T. (1998) : « State Dependence and Heterogeneity in Youth Employment Histories », *Document de Travail CREST-INSEE*, n° 9747.

Pissarides C. et J. Wadsworth (1989) : « Unemployment and the Inter-Regional Mobility of Labour », *The Economic Journal*, 99, pp. 739-755.

Prieto A. (2000) : *L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi*, Communication au Congrès annuel de l'Association Française de Science Économique (AFSE), 23-24 septembre 1999, Paris, à paraître dans *Revue Économique*.

Van den Berg G. et B. Van der Klaauw (1998) : « Combining Micro and Macro Unemployment Duration Data », *Document de Travail CREST-INSEE*, n° 9858.

Résumé

Alors que de nombreux pays, tout particulièrement en Europe continentale, ont souffert sur les deux dernières décennies d'une forte augmentation du taux de chômage, d'autres sont parvenus à revenir vers de faibles taux de chômage et certains même à ne jamais connaître un déséquilibre réellement important sur leur marché du travail. L'analyse de ces « réussites nationales » peut être riche d'enseignements sur certaines bonnes pratiques « de lutte contre le chômage ». Une telle analyse fait l'objet des rapports proposés par Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet, et de Jacques Freyssinet.

Dans leur rapport, Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet distinguent, en se référant à la période 1983-1999, deux groupes de pays parmi ceux dont le taux de chômage connaît maintenant des niveaux réduits. Un premier groupe est constitué des pays qui constituent des « modèles de résistance » puisqu'ils ont « résisté » sur des taux de chômage demeurés faibles, comme l'Autriche, le Japon la Norvège et la Suisse. Le second groupe est constitué des pays qui sont plutôt des « modèles dynamiques » puisque le chômage y a reculé après avoir connu des niveaux importants : le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Les États-Unis, où le taux de chômage a certes connu des niveaux élevés mais de façon assez ponctuelle au début des années quatre-vingt, peut être classé dans ces deux groupes.

Il ressort de l'analyse proposée que les variables institutionnelles ou un indicateur composite de flexibilité (au sens de l'OCDE) mêlant plusieurs caractéristiques institutionnelles ne semblent pas permettre de discriminer entre les expériences des pays « modèles » et celles des autres pays. De plus, ni la persistance, ni la sensibilité du chômage aux chocs macroéconomiques ne paraissent grandement dépendre des structures du marché du travail ni des évolutions des institutions de ce marché. Les différences de performances semblent mieux expliquées par les interactions souvent spécifiques entre chocs et institutions.

Par ailleurs, le partage social du travail paraît avoir une influence significative sur l'évolution du chômage, du moins en Europe. Les modalités de ce partage sont très diverses entre pays, mais la part des emplois à temps partiel et celle des emplois morcelés (d'une durée hebdomadaire au plus égale à dix heures) sont positivement corrélées au taux d'emploi et négativement corrélées au taux de chômage et à sa durée. Ces deux variables

représentent probablement la forme moderne de flexibilité. Par contre, la proportion des invalides ne semble pas jouer un rôle déterminant, encore quelle soit relativement importante dans sept des dix « modèles de réussite ».

Enfin, Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet montrent que les politiques macroéconomiques semblent avoir joué un rôle important dans la plupart des modèles de réussite. Ces « modèles » sont majoritairement caractérisés dans les années quatre-vingt-dix par un *policy mix* plus expansionniste que les autres pays, et plus encore par des conditions monétaires plus souples.

Au sein des « modèles de réussite », les « modèles de résistance » se caractérisent par une forte coordination et un degré de centralisation élevé des institutions du marché du travail. Ils connaissent aussi des systèmes de protection sociale relativement généreux. Les « modèles dynamiques » ont bénéficié d'une croissance plus forte grâce à un *policy mix* plus expansif. La protection de l'emploi y est plus faible mais ils se caractérisent aussi par une faible flexibilité du salaire réel et une forte dispersion des salaires.

Les auteurs concluent : *« Encore quelques années de croissance et les grands pays d'Europe continentale, notamment la France, figureront dans la catégorie des modèles dynamiques ».*

Dans son rapport, Jacques Freyssinet centre l'analyse sur les pays européens ayant réduit leur taux de chômage entre 1990 et 1998. Cinq pays sont dans ce cas : le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Une analyse comptable des conditions de cette baisse du chômage amène à constater un contraste important entre le Royaume-Uni et les quatre autres pays. Au Royaume-Uni, l'emploi retrouve en 1998 son niveau de 1990, la baisse du chômage s'expliquant par une croissance de la population inactive liée à une contraction de la population en âge de travailler et à une baisse des taux d'activité. Dans les quatre autres pays, qualifiés de Top 4, la baisse du taux de chômage résulte d'une croissance moyenne plus forte, mais aussi de gains de productivité par tête plus ralentis aux Pays-Bas et d'une contraction de la population active au Danemark.

Mais le Royaume-Uni se distingue des pays du Top 4 par d'autres contrastes, qui sont autant d'enseignements.

Au Royaume-Uni, le gouvernement avait choisi une stratégie d'affrontement avec les syndicats et de démantèlement des quelques institutions ou procédures régulatrices du marché du travail, tandis que le patronat poursuivait une stratégie de décentralisation ou d'élimination de la négociation collective. Dans les pays du Top 4, la coopération est forte entre Pouvoirs publics et acteurs sociaux selon des modalités variées et, si les conflits sont présents, il existe un consensus sur la nécessité de les régler par des compromis de moyen terme.

Mais pour Jacques Freyssinet, il serait simpliste de voir là l'illustration des performances d'un modèle libéral et d'un modèle néo-corporatiste. En

effet, si le Royaume-Uni est largement en tête des pays européens pour les indicateurs institutionnels de flexibilité du marché du travail, il se caractérise aussi par un degré élevé de rigidité salariale. Les pays du Top 4 ont, eux, démontré leur capacité d'établir et de faire évoluer des compromis stables, visant à respecter des contraintes de compétitivité et d'équilibre des finances publiques en accordant des contreparties significatives aux salariés. La modération salariale, plus forte dans les années quatre-vingt, ne s'écarte plus dans la décennie quatre-vingt-dix de la moyenne de l'Union européenne. Ce ne serait pas la modération salariale *ex post*, commune à tous les pays de l'Union européenne, qui constituerait le facteur explicatif mais plutôt l'effet qu'exercent sur les anticipations des entreprises des engagements négociés de modération salariale qu'elle jugent durables et fiables.

Les performances des pays du Top 4 doivent cependant amener à envisager avec prudence l'hypothèse de « transferts » de bonnes pratiques. En effet, la cohérence des caractéristiques institutionnelles et des choix politiques constitue un facteur décisif de ces réussites. Par ailleurs, ces dernières reposent sur des différentiels de croissance tirés par des exportations et associés à des excédents commerciaux importants. Elles ont donc consisté à reporter une part de leur chômage sur leur concurrent, solution par définition non généralisable à des économies de grande dimension.

Dans son commentaire, Olivier Blanchard souligne que, si les institutions du marché du travail semblent avoir peu d'influence sur le niveau du chômage, il faut cependant tenir compte de l'environnement dans lequel ces institutions se sont développées. Par ailleurs, ces mêmes institutions paraissent largement déterminer l'effet des chocs économiques sur le chômage. Il souligne par ailleurs l'importance des pactes sociaux dans certains des pays où le chômage a fortement reculé (Pays-Bas et Irlande notamment). La coordination des négociations salariales et éventuellement les ajustements salariaux jouent souvent un rôle essentiel dans la résolution des problèmes macro-économiques. Les conditions économiques actuellement favorables en France sont propices à la concertation pour une meilleure organisation du marché du travail.

Pour Edmond Malinvaud si, dans les pays ayant réussi à faire reculer le chômage, les compromis sociaux sont plus que des accords tripartites entre syndicats, patronat et gouvernement, il ne faut pas sous-estimer l'effet sur le chômage de la modération salariale réalisée grâce au compromis sociaux. Dans ces mêmes pays (y compris le Royaume-Uni), les politiques de l'emploi n'ont pas réformé fondamentalement, mais plutôt marginalement et diversement, les institutions du marché du travail. Il souligne que si l'analyse économétrique a beaucoup de peine à caractériser les effets de ces réformes, c'est sans doute en partie parce que ces effets se manifestent sur le long terme. Aussi, il partage le jugement que ni les expériences étrangères, ni les analyses économétriques n'imposent un programme bien défini pour les réformes du marché du travail.

Fiorella Padoa Schioppa Kostoris s'accorde à penser, avec les deux rapports, qu'il serait erroné de supposer une transférabilité des meilleures pratiques, définies comme les ingrédients des réussites nationales en matière de chômage et d'emploi. Ces pratiques sont en effet constituées d'une batterie d'instruments, complète et cohérente, et qui ne peut qu'être spécifique à chaque pays. Concernant l'articulation statistique entre le chômage et les institutions et plus particulièrement la rigueur de la réglementation du marché du travail, elle montre que l'absence de relation statistique sur les variables en niveau n'est pas incompatible avec l'existence indéniable de relations sur les variables en évolution. Enfin, elle regrette que les deux rapports ignorent presque complètement certains aspects ou dimensions des phénomènes analysés, comme par exemple les hétérogénéités interrégionales, les conflits d'intérêts *insiders-outsiders*, ou les relations et trajectoires chômage-pauvreté-exclusion sociale.

Dans son complément, Denis Fougère propose une synthèse d'une vaste littérature économique sur les facteurs influençant la durée du chômage en France. Entre autres enseignements, il en ressort que le chômage récurrent et le chômage de longue durée entretiennent une relation de causalité réciproque. Par ailleurs, les sorties de chômage vers l'emploi deviennent plus importantes à l'approche de la rupture de droits à indemnisation. Par contre, les niveaux d'indemnisation auraient une influence réduite sur ces sorties.

Summary

National Achievements in Overcoming Unemployment

While many countries, particularly in continental Europe, have suffered a sharp rise in the unemployment rate over the last two decades, others have managed to return to a low level of unemployment and some have even managed to avoid any major imbalance in their labor market. Analyzing these 'national achievements' can yield useful information in terms of a 'best practices' approach to 'overcoming unemployment'. Both Jean-Paul Fitoussi and Olivier Passet, as well as Jacques Freyssinet, have produced reports based on the above analytical approach.

Jean-Paul Fitoussi and Olivier Passet's report analyzes the period between 1983 and 1999. They have established two groups of countries whose unemployment rate has now been reduced to a low level. The first group comprises countries such as Austria, Japan, Norway and Switzerland, representing 'models of resistance' as they have 'resisted' by maintaining a low level of unemployment. The second group comprises countries that are better defined as 'dynamic models', namely Denmark, Ireland, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom, as unemployment in these countries has fallen from a high level. The United States, where the unemployment rate indeed reached a high level during a brief period in the early eighties, can be included in both of these categories.

The above analysis shows that institutional variables or a composite flexibility indicator (as defined by the OECD) representing several institutional characteristics, do not provide for any distinction between the experiences of the 'model' countries and those of other countries. Furthermore, neither the persistence nor the response of unemployment to macroeconomic shocks seem to be dependent to any great extent on the structure of the labor market or on changes undergone by the institutions in this market. The specific interaction between shocks and institutions seems to provide a more satisfactory explanation for the discrepancies in terms of results.

Furthermore, the social division of labor seems to have a major influence on the unemployment trend, particularly in Europe. The specific features of this division vary considerably between the different countries, but part time jobs and split time jobs (where the working week does not exceed ten hours) are positively correlated to the employment rate and negatively correlated to the unemployment rate and its duration. Both of these variables probably represent the modern form of flexibility. However, the number of invalids does not seem to play a decisive role, even though it is relatively high in seven of the ten 'models of success'.

Finally, Jean-Paul Fitoussi and Olivier Passet illustrate the important role that seems to have been played by macroeconomic policy in most of the success models. In most instances, these 'models' have been characterized during the nineties by a more expansionary *policy mix* than in the other countries, and to an even greater extent by a more accommodative monetary policy

Within the 'success models', the 'resistance models' are characterized by the high degree of coordination and centralization of institutions in the labor market. They also possess relatively generous social security systems. The 'dynamic models' have enjoyed higher growth through a more expansionary *policy mix.* Job security is lower but these 'dynamic models' are also characterized by a lesser degree of flexibility in terms of real salary and a high level of salary dispersion.

The authors conclude: *'If growth continues for several years, the major European countries, and France in particular, will be included in the dynamic model category'.*

In his report, Jacques Freyssinet focuses on the analysis in his report on the European countries whose unemployment rate fell between 1990 and 1998. This category includes the five following countries: Denmark, Ireland, Norway, the Netherlands and the United Kingdom. An accounting analysis of the actual process whereby unemployment fell highlights a major distinction between the United Kingdom and the other four countries. In 1998, employment in the United Kingdom returned to the level of 1990. The decline in unemployment was produced by an increase in the inactive population following a decline in the number of people of working age and a slowdown in the economy. Within the four countries described as the Top 4, the decline in the rate of unemployment has been triggered by higher average growth, together with lower productivity gains in the Netherlands and a decline in the active population in Denmark.

The United Kingdom differs from the Top 4 through other contrasting features, enabling further conclusions to be drawn.

In the United Kingdom, the government opted for a strategy of confrontation with the unions and dismantled the remaining institutions or mechanisms regulating the labor market, while the employers pursued a

strategy of decentralization or removal of collective bargaining. In the Top 4 countries, close cooperation between the public authorities and social partners has been established through various agreements and, while there may be areas of conflict, there is a consensus surrounding the need to resolve the latter through compromise over the medium term.

Jacques Freyssinet considers that it would be simplistic to view this as an example of the comparative performance of liberal policies and a neo-corporatist approach. While the United Kingdom is well ahead of other European countries in terms of institutional indicators of labor market flexibility, it is also characterized by a high degree of wage rigidity. The Top 4 countries have displayed their capacity to establish and develop a stable policy based on compromise, taking into account constraints in terms of competitiveness and the equilibrium of public finances, while making major concessions to salaried employees. Wage moderation was greater in the eighties and has not diverged greatly from the EU average during the nineties. The impact made on corporate expectations by a negotiated commitment to clearly defined long term wage moderation, provides a more satisfactory explanation than *ex post* wage moderation shared by all EU member states.

The results achieved by the Top 4 countries do however imply that the assumption of a 'transfer' of best practices should be regarded with some degree of caution. The homogeneity of institutional characteristics and policy choices is a key factor of success. Furthermore, progress is dependent on growth differentials driven by exports and associated with major trade surpluses. The results of the Top 4 were therefore achieved by exporting some of their unemployment to their competitors, and this policy cannot be extended to larger economies.

In his comment, Olivier Blanchard emphasizes that while labor market institutions seem to have little influence on the level of unemployment, the environment in which these institutions developed should nonetheless be taken into consideration. Furthermore, these institutions seem to broadly determine the effect of economic shocks on unemployment. He also emphasizes the importance of social pacts in some of the countries where there has been a sharp fall in unemployment (especially the Netherlands and Ireland). The coordination of wage negotiations and in some cases wage increases often play a crucial role in the resolution of macro economic problems. The current favorable economic climate in France is appropriate for consultation in order to achieve better labor market organization.

Edmond Malinvaud states that while social pacts in countries that have succeeded in reducing unemployment go beyond tripartite agreements between unions, employers and government, the effect on unemployment of wage restraint achieved through social compromise should not be underestimated. In those same countries (including the United Kingdom), employment policies have not led to fundamental reform but to a marginal

and varying degree of reform of labor market institutions. He stresses that the difficulty in identifying the effects of these reforms in econometric terms can be at least partly ascribed to the fact that the latter become apparent over the longer term. He shares the view that neither experiments conducted overseas, nor econometric analysis impose a clearly defined program for labor market reform.

Fiorella Padoa Schioppa Kostoris expresses agreement with the conclusions of the two reports, stating that it would be a mistake to assume that best practices, defined as the success factors of the various countries in terms of unemployment and employment, are transferable. These practices in fact comprise a full and coherent range of measures specifically related to each country. Regarding the statistical link between unemployment and institutions, and particularly the stringency of labor market regulations, she illustrates the fact that the absence of a statistical relationship in terms of level is not incompatible with the unquestionable existence of relationships between the variables in terms of their respective trends. Finally, she expresses regret that the two reports almost completely ignore certain aspects or dimensions of the phenomena that have been analyzed, such as interregional heterogeneous factors, conflict between the interests of *insiders-outsiders*, or the relationships and patterns emerging from unemployment-poverty-social exclusion.

Denis Fougère's Appendix provides a summary of a broad range of economic publications covering the factors that determine the length of the period of unemployment in France. One of the conclusions is that there is a reciprocal causal relationship between recurring unemployment and long term unemployment. Furthermore, the number of individuals returning to the labor market after a period of unemployment grows as the end of the benefits period approaches. However, the actual level of benefits seems to have little bearing on the number of individuals returning to the job market.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

Conjoncture
Réduction du temps de travail

Joël Maurice

Conseiller Scientifique

Politiques structurelles
Questions européennes

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre
Membre du CAE

Environnement
Négociations commerciales multilatérales

Olivier Davanne

Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre
Membre du CAE

Retraites
Macroéconomie

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

Santé
Protection sociale

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

Questions européennes
et internationales

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr