

Avant-propos

Michel HUSSON

Ce numéro spécial de *La Revue de l'IREs* reprend, en l'approfondissant et en le réactualisant, le rapport ¹ issu d'une recherche menée dans le cadre du projet SALTSA, coordonné par l'Institut national de la vie au travail (*Arbetslivsinstitutet*) et par les syndicats suédois ². Le but de cette étude était de dresser un bilan des performances d'emploi dans une perspective de comparaison internationale portant sur quatre pays : France, Allemagne, Suède et Royaume-Uni.

L'objectif était d'imputer les performances d'emploi à une double série de déterminations : l'environnement macroéconomique, d'une part, le fonctionnement des marchés du travail, de l'autre. Il s'agissait autrement dit de discuter une thèse largement répandue qui relie directement les performances d'emploi comparées aux seules caractéristiques du marché du travail de chaque pays.

Pour mieux examiner cette question, le premier choix a consisté à sélectionner un nombre limité de pays, plutôt que de raisonner sur l'ensemble de l'Union européenne. Il est ainsi possible de ne pas s'en tenir à des indicateurs statistiques globaux et de pousser l'analyse de chacun des modèles nationaux, de manière à mieux prendre en compte leurs spécificités.

Les quatre pays ont été choisis en fonction de plusieurs critères. Le premier est la taille : la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni représentent plus de la moitié du PIB européen et ne peuvent donc être rangés dans la catégorie de pays dont la taille leur permet de profiter de circonstances

1. Iain Begg, Odile Chagny, Jacky Fayolle, Michel Husson, Florence Lefresne, « Economic and Employment Policies and Performances in Four European Countries : France, Germany, Sweden, the United Kingdom », août 2007, [http://www.ires-fr.org/IMG/File/RapportSALTSA08-2007\(3\).pdf](http://www.ires-fr.org/IMG/File/RapportSALTSA08-2007(3).pdf).

2. L'institut a été définitivement fermé le 1^{er} juillet 2007, après une décision prise au Parlement suédois du 21 décembre 2006.

exceptionnelles. Le second est la diversité des situations : que ce soit du point de vue des performances d'emploi ou du fonctionnement du marché du travail, les quatre pays présentent des configurations assez largement contrastées. Le troisième critère retenu *a priori* est l'appartenance ou non à la zone euro dont la France et l'Allemagne font partie, contrairement à la Suède et au Royaume-Uni.

Le choix d'un nombre restreint de pays permettait également de recueillir les points de vue des différents acteurs sociaux : patronat, syndicats, gouvernements et partis. Plusieurs missions ont été effectuées à ce titre dans les quatre pays. Elles associaient à chaque fois un chercheur du pays étudié et un chercheur d'un autre pays. Ces paires de chercheurs ont dans chacun des pays procédé à des entretiens avec des interlocuteurs choisis pour couvrir l'ensemble des acteurs sociaux, ainsi que des chercheurs spécialistes du domaine.

Ce numéro spécial est composé d'un article transversal, suivi d'articles consacrés à chacun des pays. L'une des principales conclusions qui ressort de ces approches croisées est sans doute la suivante : les spécificités nationales pèsent lourdement sur l'articulation entre les déterminants macroéconomiques et institutionnels de l'emploi. Ce résultat va à l'encontre des messages régulièrement émis par les études émanant d'organismes comme l'OCDE et la Commission européenne.

Cette discordance renvoie d'abord à une différence de méthodologie par rapport à ce que l'on pourrait appeler l'« institutionnalisme néo-classique » qui caractérise les études des organismes internationaux. Tout se passe comme si les économistes d'inspiration néo-classique s'étaient fixé comme programme de travail de répondre à la critique qui portait sur l'incapacité de leur approche à intégrer les dimensions institutionnelles. Une grande partie de l'activité des institutions internationales, et au premier chef de l'OCDE, a dans un premier temps consisté à construire des indicateurs visant à décrire les principales caractéristiques des marchés du travail et des produits. Le plus célèbre d'entre eux est l'indicateur EPL (pour *Employment Protection Legislation*) qui synthétise plusieurs indicateurs élémentaires décrivant la législation protectrice de l'emploi.

Dans le même temps, le concept de NAIRU (pour *Non Acceleration Inflation Rate of Unemployment*) a été rendu opérationnel et fait désormais partie des statistiques régulièrement produites par la Commission européenne et l'OCDE. Ce taux de chômage d'équilibre est celui en dessous duquel on ne peut descendre – sous peine de déclencher l'inflation – sauf à jouer sur ses déterminants structurels. Si l'on arrive à montrer que ces derniers renvoient au mode de fonctionnement des marchés du travail, la boucle est alors bouclée : pour réduire durablement le chômage, la seule voie possible est alors celle de réformes structurelles du marché du travail.

Ce discours peut ensuite devenir opérationnel dans le cadre des politiques européennes, et notamment de la stratégie de Lisbonne. Celle-ci met en œuvre une « méthode ouverte de coordination » fondée sur une logique de *benchmarking* qui cherche à repérer les meilleures pratiques et incite les Etats membres à les reprendre à leur compte. Cette approche s'accompagne d'une importance croissante accordée dans le débat public à la mise en lumière des mérites de tel ou tel « modèle ». Le dernier en vogue est celui du Danemark dont la Commission européenne s'est inspirée pour proposer la voie de la « flexicurité » à l'ensemble des pays de l'Union. Cet ensemble est d'une grande cohérence apparente puisqu'il combine une analyse théorique du chômage et un ensemble de recommandations concrètes.

L'hypothèse fondamentale des travaux comparatifs est au fond la suivante : chaque pays est caractérisé par un certain nombre de paramètres institutionnels qui permettent de décrire de manière exhaustive leur « modèle social ». Cette hypothèse très forte permet de remplacer chaque pays par un point dans un espace à plusieurs dimensions. Sur les axes on fera figurer des variables telles que la législation protectrice de l'emploi, la présence syndicale, le taux de couverture conventionnelle, le degré de centralisation des négociations collectives, etc. Ce sont les variables explicatives chargées de rendre compte de l'évolution du taux de chômage. Une très copieuse littérature va alors chercher à établir des déterminations causales, montrant par exemple que les pays les plus flexibles ont un taux de chômage moins élevé, ou qu'ils réussissent mieux à le faire baisser. Dans le même temps, cette approche se combine avec celle du *benchmarking* qui donne lieu à ces multiples graphiques où les pays sont classés en rang d'oignon et que l'on commente en se demandant si tel pays se situe plutôt dans la moyenne ou pas du tout.

Cette pratique conduit cependant à des résultats fragiles qui varient de manière spectaculaire d'une étude à l'autre. Les articles regroupés ici donnent des indications très claires sur les limites intrinsèques d'une telle méthode. L'analyse transversale fine des performances d'emploi comparées des quatre pays sous revue montre en premier lieu la complexité de l'exercice, dès que celui-ci ne s'autolimité pas à une batterie d'indicateurs manipulés de manière plus ou moins aveugle. Trois points essentiels peuvent être mis en avant :

- Le taux de chômage ne peut être considéré comme un indicateur synthétique des performances d'emploi. Il se déduit comptablement des évolutions relatives de l'emploi et de la population active, mais dépend d'autres facteurs comme la définition même du chômage ou la durée du travail associée aux emplois créés. Cela permet de comprendre pourquoi certains pays font baisser leur taux de chômage plus vite que d'autres tout en créant moins d'emplois.

- La méthode consistant à expliquer le taux de chômage par les seules variables institutionnelles fait l'impasse entre la croissance de l'activité économique et celle de l'emploi. L'oubli de cette relation de base conduit à mettre sur le compte du marché du travail des performances d'emploi qui s'expliquent bien plus directement par une croissance plus ou moins rapide. Or rien ne permet d'affirmer que ce différentiel de croissance s'explique lui-même par le fonctionnement des marchés. La crise dans laquelle on vient d'entrer va d'ailleurs permettre de mesurer l'absurdité d'une telle approche. Entre un pays où la finance et l'immobilier s'effondrent, et un autre où ces secteurs résistent ou occupent une moindre part dans l'activité, qu'est-ce qui va décider de l'impact sur l'emploi ? Ce sera avant tout le recul de la croissance et, de manière très secondaire, les propriétés du marché du travail.

- Quand on décortique les performances d'emploi, on s'aperçoit qu'elles dépendent de nombreuses variables : croissance économique, gains de productivité, durée du travail, démographie et taux d'activité. Chaque pays présente de ce point de vue une configuration différente dont on ne peut rendre compte simplement en fonction des caractéristiques du marché du travail.

L'étude détaillée des quatre pays montre que chacun d'entre eux est un ensemble complexe de caractéristiques économiques et sociales. Il s'agit là d'un lieu commun qu'il est cependant nécessaire de rappeler puisqu'il est tout simplement oublié et nié par les approches comparatives les plus répandues. C'est l'enseignement commun que l'on peut tirer des articles consacrés à chacun des pays. Chacune de ces économies est fortement typée : articulation entre industrie et services, sensibilité à la compétitivité-prix, rôle de la finance, dépendance énergétique, etc. autant d'aspects qui apparaissent en creux dans les différents articles. Mais les pays diffèrent aussi par leurs modèles sociaux qui sont à la fois plus complexes que la présentation que l'on en fait généralement (le Royaume-Uni par exemple) ou qui font preuve d'une forte résilience, comme le montre le cas de la Suède. Ils ne sont pas pour autant immobiles, et l'article consacré à l'Allemagne montre la profondeur des mutations qui y sont à l'œuvre. Enfin, les rapports sociaux restent modelés par la stratégie des acteurs et l'état des rapports de force, ce qui nourrit en France le discours sur la difficulté à réformer ce pays.

L'une des pistes explorées ici est que le principal point d'articulation entre marché du travail et emploi renvoie au rôle relatif de l'industrie et des services dans la définition d'un régime de croissance fondé sur la « division du travail » suivante : emplois performants et qualifiés dans les secteurs exposés à la concurrence mondiale, emplois déqualifiés, précaires et mal payés dans une partie des services. La viabilité d'un tel modèle – qui n'est

d'ailleurs pas incompatible avec une version « dure » de la flexicurité – reposerait alors sur la capacité du marché du travail à organiser le nécessaire dualisme entre ces deux secteurs d'emploi, en matière de salaires, mais aussi de productivité et de durée du travail. Outre l'acceptabilité sociale d'un tel modèle, reste ouverte la question de sa nature coopérative, autrement dit de son extension possible à l'ensemble de l'Union européenne.

Une chose est sûre en tout cas, et qui ressort clairement de l'examen de ces quatre pays : l'idée, qui sous-tend implicitement la méthode du *benchmarking* – celle d'une convergence possible et souhaitable vers un modèle empruntant aux différents pays ce qui marche le mieux – est une illusion qui ne tient pas compte de spécificités nationales irréductibles. Il vaudrait mieux réfléchir à une forme de subsidiarité sociale qui viserait à combiner le génie national de chaque modèle social et un cadre d'harmonisation visant à tirer vers le haut les droits sociaux dans chacun des pays.