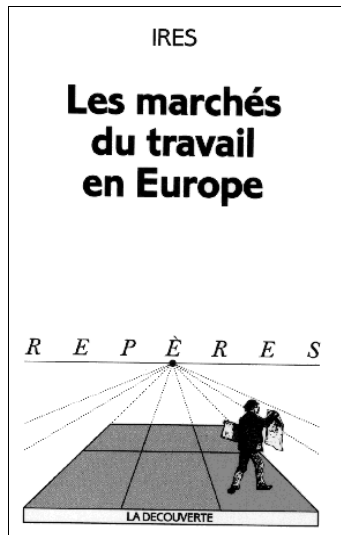


IRES
Les marchés du travail en Europe
La Découverte, collection « Repères », 2000



Introduction

Les marchés du travail : de quoi parle-t-on ?

Les marchés du travail en Europe : hétérogénéité et/ou convergence ?

I / Aux racines de l'euro-chômage

Les rigidités sur les marchés du travail

Volume de travail vs. productivité

Une préférence pour le salaire ?

Le recul salarial ou l'établissement d'une nouvelle norme

Une modération peu vertueuse

II / La diversité des performances en Europe

Une montée générale du chômage

Les déterminants du taux de chômage

La faible influence des variables démographiques

Le cas particulier du Royaume-Uni

Le lien rétabli entre emploi et croissance

La contribution du temps de travail

L'ajustement dynamique des salaires et de l'emploi

Vitesse d'ajustement de l'emploi...

...et degré d'ajustement des salaires

III / Les institutions du marché du travail

La réglementation de l'emploi

Des réglementations très inégalement contraignantes

Réglementation de l'emploi et performances du marché du travail

Le mode de fixation des salaires

Les systèmes de négociation en Europe

Salaire minimum et dispersion des salaires

La politique active de l'emploi

L'indemnisation du chômage

Conclusion

IV / Cohérences nationales

L'Allemagne : l'« économie sociale de marché »

Un marché du travail fortement régulé

Une réponse efficace au ralentissement de la croissance

Les années 90 : choc transitoire ou épuisement du modèle ?

Les Pays-Bas : « la décentralisation centralisée »

Des régulations centrales fortes mais évolutives

La modération salariale

La diversification des formes d'emploi

L'« activation » des politiques d'emploi

Le Royaume-Uni : les dégâts du libéralisme

La quasi absence de régulations publiques

Une politique de l'emploi ciblée

La croissance des inégalités

Le « New Labour » : des inflexions significatives mais partielles

L'Espagne : de la dérégulation à la recherche de nouvelles règles

Sur longue période : stagnation de l'emploi et aggravation du chômage

Un marché du travail en dérégulation constante depuis 1984.

La fin des années 90 : retour à la concertation pour favoriser l'emploi stable

La France : des régulations partielles et instables

Désinflation compétitive et gestion sociale du chômage

Imbrication de régulations partielles

Les inflexions de la politique de l'emploi

Quelques enseignements

V / Construction européenne : vers une convergence des marchés du travail ?

Marché unique et libre circulation des travailleurs

La longue marche vers l'harmonisation

Les enjeux de l'harmonisation

Les directives européennes

Le dialogue social et les accords-cadres

Une harmonisation partielle des législations nationales

La politique européenne de l'emploi : lignes directrices et plans nationaux pour l'emploi

Le rôle des marchés du travail dans l'ajustement au sein de l'UEM

Les scénarios d'évolution des marchés du travail européens

L'Europe sociale fractionnée : une disparité accrue des marchés du travail

L'Europe sociale concurrentielle : l'homogénéisation vers le bas

L'Europe sociale intégrée : l'homogénéisation vers le haut

L'Europe de la solidarité dans la différence : une homogénéisation partielle

Conclusion

Repères bibliographiques

Introduction

En Europe occidentale, la décennie 90 a été caractérisée, dans le domaine du travail, par deux phénomènes majeurs. En premier lieu, le déséquilibre des marchés du travail, approximativement mesuré par le taux de chômage, y a atteint des niveaux sans précédent depuis la crise des années 30. Il n'a été que partiellement résorbé à la fin de la décennie. Ainsi se pose à nouveau la question d'une « Euroscélrose » c'est-à-dire d'une incapacité structurelle à créer un nombre d'emplois suffisant pour garantir le droit au travail. En second lieu, les étapes nouvelles de la construction européenne, avec les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) ouvrent un débat sur les conditions de fonctionnement de marchés du travail hétérogènes dans un espace économique unifié. Peut-on accepter une hypothèse de convergence vers la constitution d'un marché du travail européen ?

Les marchés du travail : de quoi parle-t-on ?

Le concept de marché du travail est l'objet de controverses fondamentales dans l'analyse économique, certains refusant même d'utiliser cette notion. Nous adopterons ici une attitude pragmatique en désignant par « marché du travail » l'ensemble des procédures par lesquelles se fixent les conditions de mobilisation, d'allocation et de rémunération de la main-d'œuvre salariée. Dans ce cadre, deux courants de pensée principaux s'affrontent (Leclercq [1999], Redor [1999]) ⁽¹⁾.

La *théorie néo-classique* applique au facteur travail ses principes généraux d'analyse des marchés. Après avoir défini le modèle optimal du marché de concurrence « pure et parfaite », elle enrichit et diversifie les représentations des marchés du travail en introduisant différents facteurs d'imperfection de la concurrence (Perrot [1995]) : information incomplète et incertitude, existence de coalitions ou de réglementations, comportements de discrimination, etc. Ses préconisations s'organisent autour d'un principe directeur : tout renforcement des mécanismes de concurrence (la « flexibilisation » des marchés du travail) rapproche de l'équilibre et de l'optimum économique.

Un second courant de pensée, que nous qualifierons d'« *approche institutionnaliste* » au sens large, étudie le fonctionnement des marchés comme le produit d'un ensemble de règles, de normes, de conventions ou d'institutions qui assurent une régulation sociale des conditions de l'échange. Ce courant est composé de familles hétérogènes (néo-institutionnalistes, économie des conventions, théorie de la régulation, etc.). On en trouvera une présentation dans les deux ouvrages cités plus haut : Leclercq [1999] et Redor [1999]. L'analyse porte sur les stratégies des acteurs collectifs (en fonction de leurs objectifs et des rapports de forces), sur les modes de production des normes et sur la logique des institutions. Elle met en évidence les facteurs de cohérence ou les sources de contradictions dans des compromis évolutifs liés à la dynamique économique et sociale globale.

Cet ouvrage s'efforcera de tenir compte des enseignements fournis par les deux problématiques mais il se situe clairement dans le cadre de la seconde.

¹ Les références dans le texte renvoient à la bibliographie en fin d'ouvrage.

Les marchés du travail en Europe : hétérogénéité et/ou convergence ?

La comparaison internationale est un exercice difficile : elle doit rendre compte de l'hétérogénéité profonde des marchés du travail nationaux mais elle n'a d'intérêt que si elle permet d'en dégager des enseignements généraux. Pour réduire la complexité, l'étude est limitée aux marchés du travail des pays d'Europe occidentale (et parfois, compte tenu des statistiques disponibles, aux quinze pays actuellement membres de l'Union européenne). La démarche part du constat d'un chômage global massif et persistant dans cette zone et du diagnostic d' « eurosclérose » porté par les économistes libéraux.

Dans un premier temps, nous étudions les facteurs économiques (croissance, productivité, salaires) qui peuvent expliquer les différences de performance en matière d'emploi et de chômage entre l'Europe occidentale ses principaux concurrents (Etats-Unis, Japon) (chapitre 1). De premiers résultats globaux apparaissent mais ils sont manifestement insuffisants : une décomposition plus fine des variables qui contribuent à déterminer les niveaux d'emploi et de chômage met en évidence la diversité des dynamiques nationales. Une première typologie peut être esquissée (chapitre 2).

Dans un second temps, ce sont les aspects institutionnels qui sont pris en considération. On vérifie d'abord la pertinence des thèses dominantes selon lesquelles les performances des marchés du travail dépendent de leur degré de flexibilité/rigidité. Si des relations partielles existent bien, la réponse est globalement négative (chapitre 3). L'hypothèse qui est alors étudiée est que ces performances sont fonction du degré de cohérence entre le modèle de développement économique et les compromis sociaux qui sont établis pour assurer la régulation des marchés du travail (chapitre 4).

Sur la base de ces résultats, la réflexion porte finalement (chapitre 5) sur l'impact, passé et futur, de la construction européenne. Engendre-t-elle un processus tendanciel de convergence ou offre-t-elle des marges nouvelles de liberté qui rendent possibles des scénarios différents ?

I / Aux racines de l'euro-chômage

Quel que soit l'indicateur utilisé, les performances globales des marchés du travail européens apparaissent médiocres, si on les compare à celles des Etats-Unis, et le FMI [1999] a même qualifié de « remarquable » cet échec de l'Europe en matière d'emploi (tableau 1).

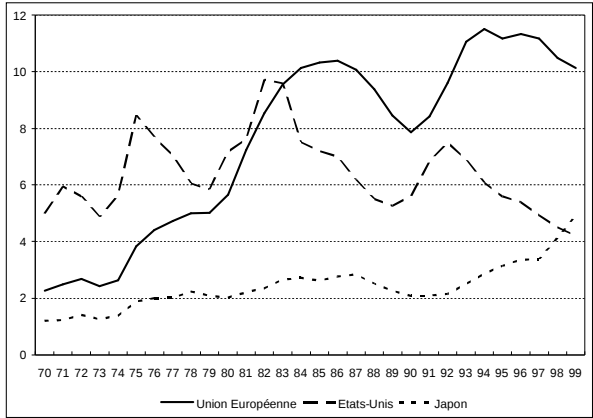
Tableau 1. Performances comparées Europe*/Etats-Unis

		1970	1980	1990	1999
Emploi (millions)	Europe	131,5	136,6	143,9	151,3
	Etats-Unis	78,7	99,3	118,8	134,0
	Japon	50,9	55,4	62,5	64,5
Taux de chômage (%)	Europe	2,3	5,6	7,8	10,1
	Etats-Unis	5,0	7,2	5,6	4,2
	Japon	1,2	2,0	2,1	4,9
Taux d'emploi (%)	Europe	64,8	62,9	61,7	60,0
	Etats-Unis	61,9	65,9	72,2	74,3
	Japon	71,2	70,3	72,6	75,0

Emploi en millions. Source : OCDE
*Sauf mention contraire, l'Europe correspond à l'Union européenne à 15 avec une rupture en 1991 pour l'unification allemande.

Le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs à la population active. Si l'on fait abstraction des évolutions cycliques, il a constamment progressé en Europe, jusqu'à atteindre un niveau largement supérieur à celui des Etats-Unis. Les différences de définition ne sauraient réduire cet écart, et encore moins modifier les évolutions relatives du taux de chômage qui reste constant à moyen terme aux Etats-Unis. Sur la période récente, le taux de chômage a augmenté de 3,1 points en Europe (et de 2,8 points au Japon) tandis qu'il baissait de 0,8 point aux Etats-Unis (graphique 1).

Graphique 1. Taux de chômage dans la « Triade »

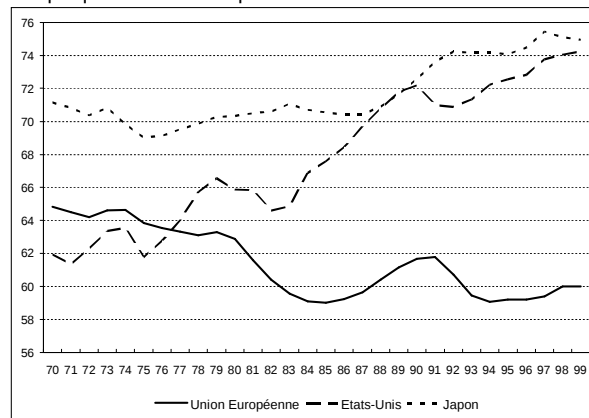


Source : OCDE

On observe la même supériorité en ce qui concerne les créations d'emploi. Si on se concentre sur la dernière période 1990-1998, on constate que les effectifs employés ont augmenté rapidement aux Etats-Unis (1,3 % en moyenne chaque année), bien plus rapidement que dans l'Union européenne où cette progression n'est que de 0,5 % par an, malgré l'adjonction des emplois résultant de l'unification allemande. Cette supériorité est une constante des trente dernières années : on la retrouve sur chacune des sous-périodes antérieures.

Le taux d'emploi, qui rapporte l'emploi à la population en âge de travailler (15-64 ans), représente une mesure très globale de la capacité d'une économie à créer des emplois. Cet indicateur permet par exemple de départager deux pays qui obtiendraient des résultats comparables du point de vue du taux de chômage, mais l'un par créations d'emplois et l'autre par baisse de la population active. Le taux d'emploi fournit donc des indications complémentaires et ici convergentes. Il a en effet régulièrement progressé de cycle en cycle aux Etats-Unis, pour atteindre 74 % en 1998 alors que l'Europe a enregistré une évolution inverse qui l'a amené à un taux d'emploi de 59,7 % en 1998 (graphique 2).

Graphique 2. Taux d'emploi dans la « Triade »



Source : OCDE

Les rigidités sur les marchés du travail

L'approche théorique la plus usuelle des performances du marché du travail utilise le cadre d'analyse WS-PS mis au point par Layard, Nickell et Jackman [1991]. Le fonctionnement du marché du travail est représenté par deux courbes qui se coupent. La première s'appelle WS (*wage setting*) et montre comment le salaire réel demandé par les travailleurs augmente lorsque le taux de chômage baisse. Cette liaison peut d'ailleurs être interprétée selon divers paradigmes : les marxistes y verront la pression de « l'armée industrielle de réserve » tandis que les orthodoxes y trouveront confirmation que le salaire est le « coût d'opportunité » de ce loisir involontaire qu'est le chômage (Gautié [1998]). La seconde courbe (PS pour *price setting*) représente la demande de travail de la part des entreprises : celle-ci baisse quand le salaire réel augmente, faisant ainsi monter le chômage. Les deux courbes se croisent en un point qui définit le salaire et le taux de chômage dits d'équilibre. Leur position relative dépend de l'environnement institutionnel pour la première, et de l'environnement macroéconomique pour la seconde.

La montée du chômage en Europe peut alors s'interpréter de la manière suivante. Le ralentissement de la productivité, la hausse des taux d'intérêts et l'augmentation de la pression fiscale conduisent, au cours des années 70, à un déplacement de la courbe de demande de travail (PS) dans un sens défavorable à l'emploi. Mais les rigidités du marché du travail ont fait obstacle au déplacement compensatoire de la courbe WS qui aurait pu avoir lieu si les salariés avaient fait preuve d'une plus grande modération salariale.

On retrouve ici l'idée néoclassique d'un salaire trop élevé, mais la nouveauté de cette présentation est de relier explicitement ce défaut de flexibilité à des déterminants institutionnels. La modélisation de Layard et Nickell fait dépendre les paramètres de la courbe WS - et donc les coefficients du point d'équilibre - d'une batterie d'indicateurs quantifiant les rigidités sur les marchés du travail. Parmi les principaux facteurs institutionnels invoqués, figurent le degré de monopole syndical, la générosité des indemnités de chômage, la rigueur de la législation de protection de l'emploi. Ces différents dispositifs viendraient peser sur les capacités d'ajustement du marché du travail de deux manières.

La rigidité peut s'expliquer par un degré de centralisation trop élevé qui permet aux syndicats d'imposer des augmentations de salaires excessives qui découragent les créations d'emplois. Ce pouvoir syndical développe une stratégie favorable aux *insiders* (ceux qui ont un emploi) qui ont intérêt à imposer la progression de leur salaire au détriment de l'embauche des *outsiders*, les demandeurs d'emploi. Ce pouvoir peut s'appuyer sur des rentes de situation acquises par les insiders grâce à une productivité a priori supérieure à celle des outsiders. Il s'exerce d'autant mieux que certains dispositifs institutionnels permettent à cette configuration de s'installer et de se reproduire, comme les entraves mises aux licenciements ou les procédures d'extension des conventions collectives. Symétriquement, les indemnités de chômage permettent aux outsiders de survivre, quant elles ne les empêchent pas de baisser encore plus leurs exigences salariales.

Les rigidités font également obstacle à un ajustement de l'éventail des salaires. La structure de la demande de main-d'œuvre s'est en effet modifiée au détriment des travailleurs moins qualifiés. Certes, les économistes s'opposent sur le point de savoir si c'est le résultat de mutations technologiques ou de la mondialisation, mais, en tout état de cause, une logique de marché du travail devrait conduire à une baisse du prix relatif du travail non qualifié. Si celle-ci ne peut avoir lieu, à cause par exemple de la législation sur le salaire minimum, on verra se développer un chômage frappant particulièrement cette catégorie de salariés.

Cette présentation nourrit la thèse de l'euro-sclérose selon laquelle le chômage en Europe proviendrait forcément d'une inefficacité particulière de ses marchés du travail. Elle sera discutée au chapitre 3 mais on voudrait montrer ici qu'il est difficile de sauter aussi rapidement à ce type d'explications

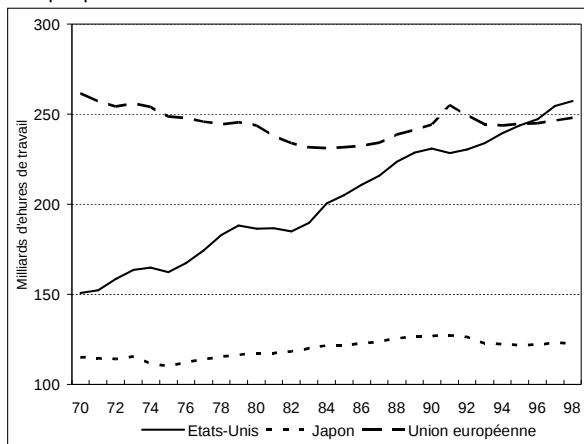
Volume de travail vs. productivité

Le meilleur moyen d'évaluer la capacité d'une économie à créer de l'emploi est après tout d'examiner l'évolution du volume de travail, autrement dit du nombre d'heures travaillées, indépendamment de la manière dont ce volume de travail se distribue en emplois et en durée du travail.

Le graphique 3 permet d'abord de vérifier que les discours sur la « fin du travail » ne peuvent se prévaloir d'un recul absolu du nombre d'heures travaillées. Pour l'ensemble de la Triade, il passe en effet de 260 milliards d'heures en 1970 à près de 350 en 1998, soit une augmentation d'un tiers. Mais on s'aperçoit aussitôt d'un autre phénomène saisissant : cette augmentation du nombre d'heures travaillées s'est à peu près intégralement concentrée aux Etats-Unis. Le

volume de travail y est passé de 150 à plus de 250 milliards d'heures, soit un rythme considérable de 1,9 % par an ! En Europe, le volume de travail tend à rester constant aux alentours de 250 milliards et il a un peu augmenté au Japon, passant de 115 à 123 milliards d'heures. Le verdict semble alors clair : les Etats-Unis sont assurément la « Grande machine à créer des emplois » et l'Europe est sclérosée, tandis que le Japon ne fait pas tellement mieux qu'elle.

Graphique 3. Le volume de travail dans la « Triade »



Source : OCDE

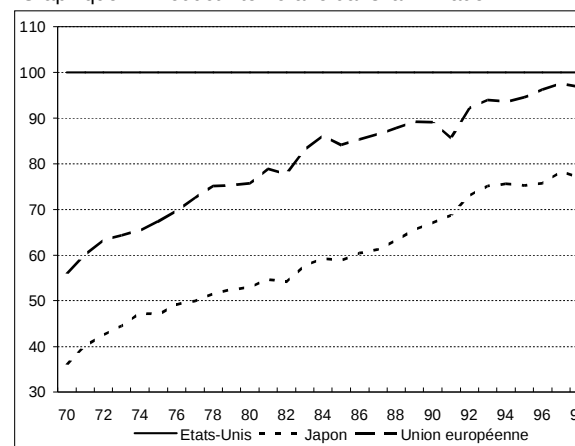
Pourtant, les mêmes données peuvent être interprétées autrement. Il est en effet assez naturel de rapporter la capacité à créer des emplois à la croissance de l'activité économique dans chacune des zones. Cela conduit à comparer l'évolution relative de la productivité horaire. Celle-ci est calculée en rapportant le PIB de chacune des zones au volume de travail. La conversion des PIB selon un taux de change moyen permet une comparaison en niveau qui fait apparaître un incontestable mouvement de rattrapage par rapport aux Etats-Unis (graphique 4). La productivité horaire japonaise représentait 36 % de celle des Etats-Unis en 1970 et cette proportion est passée à 78 % en 1998. Quant à l'Union européenne, on peut dire qu'elle a pratiquement atteint le niveau américain de productivité alors qu'elle n'en était qu'à 56 % en 1970.

Ce rattrapage implique une progression très nettement supérieure de la productivité horaire au Japon et en Europe. Effectivement, celle-ci y augmente de 3,6 et 2,8 % respectivement, bien plus rapidement qu'aux Etats-Unis où elle croît de 0,8 % par an. La productivité du travail a donc plus que doublé en Europe depuis 1970, alors qu'elle n'a augmenté que de 23 % aux Etats-Unis. Dans ces conditions, peut-on parler de sclérose ?

On peut encore présenter cet argument sous un autre angle, en partant du constat que le PIB des Etats-Unis et celui de l'Europe sont de taille équivalente. Sur le long terme, ils évoluent à une vitesse voisine : 2,8 % aux Etats-Unis contre 2,5 % pour l'Union européenne, et leurs niveaux sont voisins : le PIB européen représente en moyenne 102 % de celui des Etats-Unis avant la dévaluation de fait du dollar de 1984, 93 % ensuite. Autrement dit, l'Europe a réalisé une croissance semblable à celle des Etats-Unis avec une dépense de travail à peu près constante, tandis que cette dernière progressait de plus des deux tiers aux Etats-Unis. Peut-on

parler de sclérose, là où constate une remarquable efficacité comparative de l'économie européenne. La supposée inefficacité du marché du travail n'a pas empêché ce puissant mouvement de rattrapage du niveau de productivité des Etats-Unis.

Graphique 4. Productivité horaire dans la « Triade »



Etats-Unis = 100. Source : OCDE

Les choses sont donc plus compliquées qu'une relation univoque entre le nombre d'emplois créés et l'efficacité économique d'un modèle social. On peut considérer qu'il existe même de ce point de vue un « dilemme de la productivité » puisque l'on peut tour à tour considérer comme souhaitable une progression très rapide, ou au contraire très modérée de la productivité du travail. Dans le premier cas, on satisfait à l'exigence de compétitivité et de ce point de vue, l'Union européenne est remarquablement performante puisque elle a fait augmenter sa productivité horaire de 115 % sur 1970-98, contre seulement 24 % aux Etats-Unis. Mais si l'on considère ce qu'il est convenu d'appeler le contenu en emploi de la croissance, alors les positions relatives s'inversent au profit des Etats-Unis. Le contenu en emploi n'est rien d'autre en effet que l'inverse de la productivité par tête et l'on devrait parler de contenu en heures de travail si l'on raisonne sur la productivité horaire.

Pour sortir de ce dilemme, autrement dit créer autant d'emplois que les Etats-Unis tout en effectuant le même rattrapage de productivité, il aurait fallu que l'Europe bénéficie d'un considérable différentiel de croissance, de l'ordre de deux points (4,6 % au lieu de 2,5 %).

Une préférence pour le salaire ?

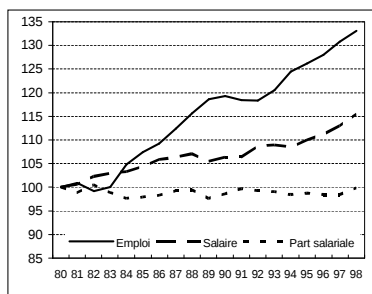
Cette présentation permet d'aborder un second volet de l'exercice habituel de comparaison entre Europe et Etats-Unis, qui se décline de la manière suivante. Tout marché du travail pourrait être analysé selon la combinaison qu'il favorise entre emploi et salaire. La flexibilité du marché du travail pourrait être implicitement définie comme la capacité de donner la priorité à l'emploi contre le salaire. Le fonctionnement concret du marché du travail révélerait ainsi des choix sociaux implicites et ferait apparaître une opposition très nette entre la « préférence pour le salaire » (et donc pour le chômage) en Europe et la priorité à l'emploi aux Etats-Unis. Pour démontrer cette thèse, on exhibe des courbes de progression du salaire réel et de l'emploi qui permettent de

contraster le *mix* retenu des deux côtés de l'Atlantique.

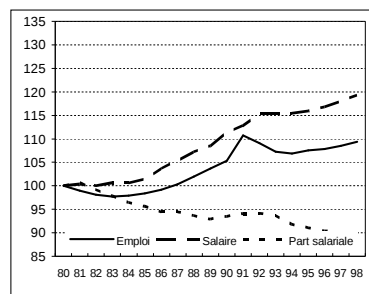
Le graphique 5 fait apparaître une opposition moins tranchée que d'autres présentations. Il semble néanmoins corroborer l'idée que l'Europe serait caractérisée par une « préférence » pour le salaire (contre l'emploi), tandis que les Etats-Unis auraient opéré le « choix » inverse.

Mais cette différence des performances d'emploi ne peut être directement imputée à une différence symétrique portant sur l'évolution des salaires. Entre 1980 et 1998, le salaire réel a augmenté de 0,9 % en Europe contre 0,8 % aux Etats-Unis. La différence est donc négligeable et elle s'est même à peu près effacée sur le dernier cycle, où le salaire croît au voisinage de 1 % dans les deux cas. Le niveau relatif du salaire européen moyen, comparé à celui des Etats-Unis, a surtout progressé au cours des années 70. Depuis, il n'a franchi qu'une marche d'escalier de 5 ou 6 points au cours de la reprise de la fin des années 80.

Graphique 5. Emploi et salaire 1980-1998
Etats-Unis



Union européenne



Part salariale : part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises. Salaire : salaire réel par tête.
Base 100 en 1980.
Source : OCDE

Le bilan comparé de l'Europe et des Etats-Unis est donc plus complexe qu'il n'y paraît. La donnée de base est une incontestable supériorité des Etats-Unis en matière de créations d'emplois : entre 1980 et 1998, les effectifs employés y progressent en moyenne de 1,6 % par an, alors qu'ils augmentent seulement de 0,5 % par an en Europe (unification allemande comprise). Sur l'ensemble de cette période, les effectifs augmentent d'un tiers dans le premier cas, de moins de 10 % dans le second.

Tableau 2. Croissance et répartition

	Union Européenne	Etats-Unis
Emploi	0,5	1,6
PIB	2,2	2,5
Salaire réel par tête	0,9	0,8
Productivité par tête	1,7	0,9
Part des salaires	-0,6	-0,0

Taux de croissance annuels moyens 1980-1998
Source : Eurostat

Mais la progression du salaire par tête est comparable des deux côtés de l'Atlantique, de telle

sorte que l'on pourrait en tirer une conclusion différente du discours sur la « préférence pour le chômage » : voici deux économies dont la croissance du salaire est relativement voisine, l'un crée beaucoup d'emplois, l'autre presque pas ; cela confirme que le salaire n'est pas le déterminant principal en matière d'emploi. On peut pousser plus loin cette ligne de raisonnement, car on ne peut apprécier l'effort de modération salariale en valeur absolue, sans référer l'évolution du salaire au dynamisme général de l'économie. Il faut donc comparer le salaire réel à la productivité, autrement dit examiner le coût salarial unitaire qui équivaut à peu près à la part des salaires dans la valeur ajoutée.

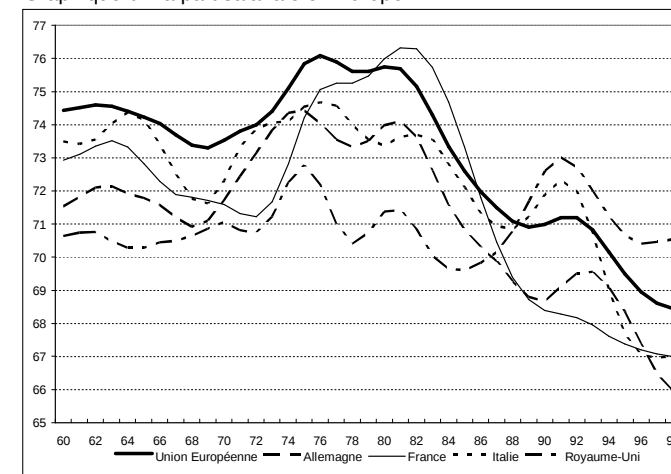
Sur la base de cet indicateur, on constate que, depuis 20 ans, c'est l'Europe qui a le mieux maîtrisé les coûts salariaux. La progression un peu plus rapide du salaire est en effet largement

compensée par un rythme de productivité plus élevé : 1,7 % en Europe contre 0,9 % aux Etats-Unis. Du coup, la part des salaires dans la valeur ajoutée baisse de huit points en Europe, alors qu'elle reste à peu près constante aux Etats-Unis. Or, cette baisse relative considérable du coût salarial unitaire n'a pas conduit aux créations d'emplois qu'elle était supposée entraîner. C'est donc paradoxalement la zone qui a consenti le plus d'efforts en matière de modération salariale qui a créé le moins d'emplois. L'explication principale demeure donc l'augmentation plus rapide du contenu en emploi aux Etats-Unis.

Le recul salarial ou l'établissement d'une nouvelle norme

La notion même de marché du travail est contestée par divers courants qui ont pour point commun de souligner que le travail n'est pas une marchandise comme les autres et donc que son prix est socialement et institutionnellement déterminé avant d'être soumis aux fluctuations de l'offre et de la demande. L'école régulationniste a mis en avant la notion d'un rapport salarial fordiste dont la règle essentielle était une progression du salaire nominal indexé sur la hausse des prix et sur la progression de la productivité du travail. Autrement dit, la part des salaires dans la valeur ajoutée demeurerait à peu près constante.

Graphique 6. La part salariale en Europe



Part salariale corrigée, ensemble de l'économie (en % du PIB)
Source : Eurostat

La baisse de la part salariale que l'on peut enregistrer en Europe depuis une vingtaine d'années est une manière d'appréhender les mutations d'ordre institutionnel qui sont intervenues dans le fonctionnement du marché du travail. Alors qu'elle représentait 76 % de la valeur ajoutée en 1980, la part des salaires en Europe a reculé à 68 % en 1998. On ne peut même pas dire que cette baisse compense une hausse antérieure : entre 1960 et 1980, la part salariale (corrigée pour salarisation) avait gagné moins de deux points de PIB. Le début des années 80 marque donc un rupture significative vers la baisse de la part salariale (graphique 6).

..... DEBUT ENCADRE

Encadré 1. Niveaux et structures des salaires en Europe

L'unification européenne pose évidemment la question des niveaux de salaires et de leurs évolutions relatives, dans la mesure où le taux de change disparaît comme variable d'ajustement possible (IRES [1999]). Il est facile de constater que ces différences de niveaux restent importantes. Entre le Portugal et l'Allemagne le coût horaire dans l'industrie (le seul qui fasse l'objet de données comparatives fiables et régulières) varie dans une proportion de 1 à 5 : 32 francs de l'heure au Portugal pour 160 en Allemagne. En moyenne, l'Union européenne, avec 120 francs de l'heure, a des coûts salariaux industriels supérieurs à ceux des Etats-Unis (110 F) et du Japon (106 F).

Tableau 4. Niveaux et structures des salaires en Europe

	Coût salarial (1)	Disparités salariales (2)	Hommes /femmes (3)	Vieux /jeunes (4)
Allemagne	160,5	2,5	76,9	1,5
dont nouveaux Länder		2,2	89,9	
Autriche	130,7		73,6	
Belgique	136,3		83,2	
Danemark	133,9	2,1	88,1	1,4
Espagne	71,6	3,3	74,0	1,9
Finlande	127,3	2,3	81,6	1,3
France	107,9	3,2	76,6	2,3
Grèce	52,6	2,6	68,0	1,9
Irlande	78,6		73,4	
Italie	100,9	4,0	76,5	2,1
Pays-Bas	121,4	1,9	70,6	2,0
Portugal	32,3		71,7	
Suède	130,0	2,2	87,0	1,4
Royaume-Uni	96,9	2,5	73,7	1,3
Union Européenne	120,3		76,3	

(1) Coût salarial horaire dans l'industrie en 1996 (Francs)

(2) Rapport entre le salaire moyen des cadres supérieurs et celui des ouvriers non qualifiés en 1995

(3) Salaires horaires bruts féminins (à plein temps) en pourcentage des salaires masculins en 1995

(4) Rapport entre le salaire moyen des plus de 55 ans et celui des 20-24 ans en 1995

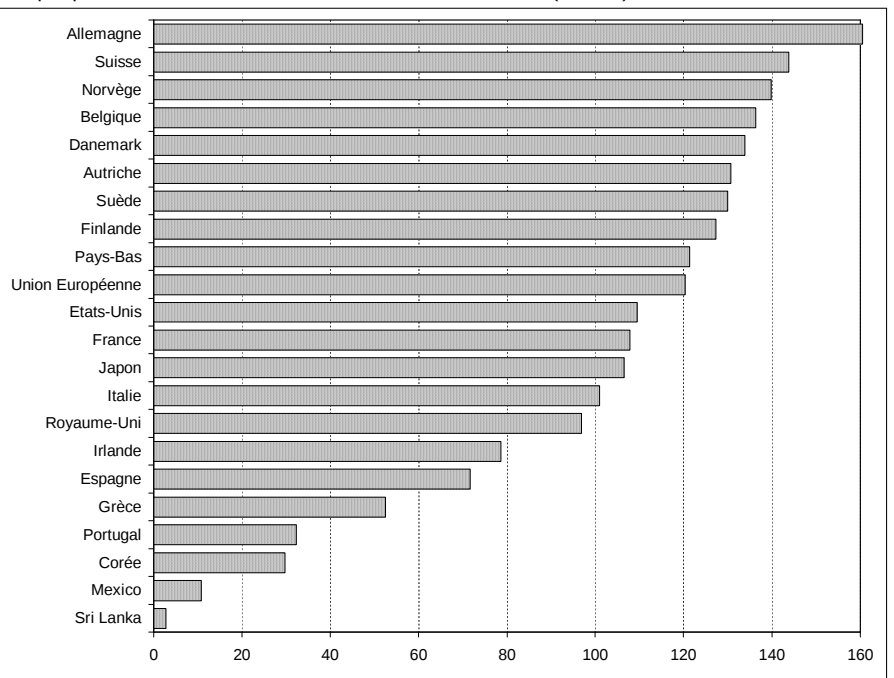
Sources : Eurostat, Bureau of Labor Statistics

A l'intérieur de chaque pays, les disparités salariales peuvent être décrites selon trois dimensions. Les inégalités de salaire selon l'emploi occupé opposent une Europe du Sud (Italie, France et Espagne) où ces disparités sont les plus marquées à une Europe du Nord (Autriche,

Danemark, Pays-Bas, Suède) plus égalitaire. La surprise vient du Royaume-Uni qui se situe plutôt en position intermédiaire, aux côtés de l'Allemagne.

Les femmes reçoivent en moyenne un salaire inférieur d'un quart (23,7 % précisément) au salaire moyen des hommes et la différence reste voisine de 15 % si l'on tient compte des écarts structurels dus à l'âge, à la formation et la profession exercée. Par rapport aux salariés hommes, les salariées sont plus souvent des employées, elles sont plus jeunes et leur niveau d'études est en moyenne inférieur. Le rattrapage est incomplet : même dans le groupe d'âge des 25-29 ans, les rémunérations féminines ne représentent que 86 % des rémunérations masculines. Ce sont les nouveaux Länder allemands qui se rapprochent le plus de la parité avec 89,9 % (contre 76,9 % dans les anciens Länder) suivis du Danemark, de la Suède et de la Belgique. A l'autre extrémité de l'échelle, on retrouve la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal. La présence du Pays-Bas montre que le temps partiel (qui concerne deux salariées sur trois) n'y est pas rémunéré au prorata des heures effectuées.

Graphique 8. Coût salarial horaire dans l'industrie en 1996 (Francs).



Source : Bureau of Labor Statistics

Enfin, un dernier élément de différenciation correspond au déroulement des carrières et au salaire selon l'âge. On voit de ce point de vue apparaître deux groupes de pays. Dans le premier groupe (France, Italie, Grèce et Espagne) le salaire d'un jeune équivaut à la moitié d'un salaire de fin de carrière. Il faut rajouter les Pays-Bas dans cette catégorie, à cause des effets pervers du temps partiel. Dans un second groupe de pays, parmi lesquels on retrouve l'Allemagne, le

Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, le salaire d'un jeune représente en moyenne 70 % d'un salaire de fin de carrière.

Au total, il semble possible d'opposer une Europe du Nord, où les salaires sont plus élevés et répartis de manière inégalitaire, et une Europe du Sud où c'est plutôt l'inverse, avec, entre les deux le cas particulier du Royaume-Uni.

..... FIN ENCADRE

Cette évolution diffère d'un pays à l'autre et ne fait pas disparaître les disparités structurelles (encadré 1), mais c'est bien leur ensemble qui constitue l'Union européenne et qu'il est intéressant d'examiner comme tel. Le tableau 3 montre comment a été obtenue la baisse de la part salariale. Celle-ci évolue en fonction de la progression relative de la productivité du travail et du salaire réel : si le salaire augmente moins vite que la productivité, la part des salaires baisse, et vice versa. Au cours des années d'expansion, la règle fordiste est vérifiée : la productivité du travail (ici le PIB par tête) progresse à un rythme soutenu de 4,5 % par an qui autorise une progression annuelle équivalente du salaire réel, de 4,4 %. Compte tenu des ajustements (mouvements de prix relatifs et salarisation), la part salariale reste à peu près constante autour de 74 %.

Tableau 3. Les composantes du recul salarial européen

	1960-1973	1973-1980	1980-1998
Productivité	4,5	2,0	1,7
Salaire réel	4,4	2,4	0,9
Part salariale	-0,1	0,5	-0,6

Taux de croissance annuels moyens

Source : Eurostat

La période 1973-80 marque l'entrée dans une phase de croissance ralentie et représente une transition. Le PIB par tête ralentit très fortement (de 4,5 à 2,0 %) mais le salaire réel ne s'aligne pas complètement, de telle sorte que la part salariale augmente et passe de 73,6 % à 76 %.

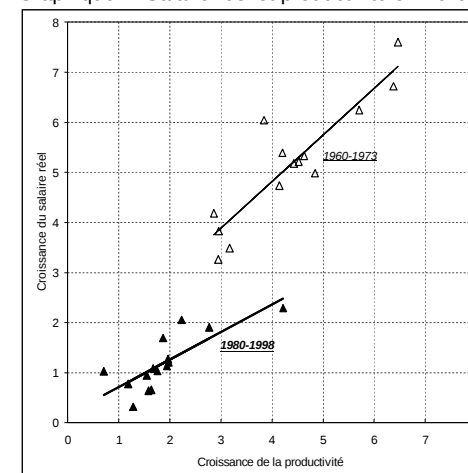
Le début des années 80 voit l'installation d'un nouveau régime caractérisé par une croissance lente du PIB par tête (1,7 % par an) qui s'accompagne cette fois d'un ralentissement encore plus prononcé du salaire réel, dont la progression n'est plus que de 0,9 % par an. La part salariale baisse à un rythme de 0,6 % par an et recule ainsi de 76 % à 68 % du PIB sur l'ensemble de la période. Pour donner un ordre de grandeur, une éventuelle progression de la masse salariale au même rythme que le PIB depuis 1980 l'aurait portée en 1998 à un niveau supérieur de près de 12% à ce qu'il est effectivement.

Ce mouvement de baisse englobe les deux cycles, simplement séparés par un replat correspondant à la reprise de la fin des années 80. Cette baisse de 7,8 points de PIB a concerné tous les pays européens même si elle est différemment répartie entre les deux cycles. Elle est particulièrement marquée dans certains d'entre eux, comme l'Irlande (baisse de 22,1 points de PIB), l'Espagne (12 points) les Pays-Bas (9,7) ou la France (9,6) la Finlande (9,6). D'autres pays, au contraire, se sont montrés plus « modérés dans la modération », comme la Grèce avec un recul de 3,2 points, ou la Suède avec une baisse de 4 points. Le Royaume-Uni représente une exception paradoxale, puisque le pays de l'ultra-libéralisme maintient à peu près constante sa part salariale à moyen terme ; avec 72,2 % du PIB en 1999, elle aura retrouvé le même niveau qu'en 1980.

La baisse tendancielle de la part salariale signifie que l'on est passé d'un mode de distribution des gains de productivité à un autre. Le graphique 7 illustre bien cette transformation : chaque

pays est positionné en fonction de la croissance de la productivité du travail et de celle du salaire, pour deux grandes périodes. Au cours des années d'expansion (1960-1973) le salaire réel et la productivité croissent à un rythme élevé, de l'ordre de 5 %. Sur les deux dernières décennies (1980-1998) on assiste à un ralentissement simultané de la productivité et du salaire réel qui tendent à ne plus guère dépasser 2 % l'an. Mais la droite qui décrit le comportement d'ajustement moyen du salaire à la productivité ne s'est pas contenté de descendre pour suivre ce ralentissement : sa pente s'est déplacée, ce qui signifie que la progression de la productivité ne se répercute pas pleinement sur le salaire.

Graphique 7. Salaire réel et productivité en Europe



Chaque triangle représente un pays

Source : OCDE

L'analyse économétrique permet d'établir que le coefficient de restitution des gains de productivité aux salariés est en effet divisé par deux, puisqu'il passe de 0,75 à 0,36 entre 1961-74 et 1980-98. Elle confirme également le rôle du taux de chômage sur chacune des périodes, mais fait apparaître un autre résultat, sans doute moins robuste, qui est la baisse de l'élasticité du salaire réel au taux de chômage : dans les années soixante, un point de chômage supplémentaire faisait baisser de 0,33 point la progression du salaire réel, mais cet impact ne serait plus que de 0,17 point sur la période récente. Il faudrait en somme deux fois plus d'augmentation du chômage pour obtenir le même freinage de la croissance du salaire.

Une modération peu vertueuse

L'approche la plus répandue en matière de comparaison des performances d'emploi repose sur l'idée simple selon laquelle les pays qui créent le plus d'emplois sont, toutes choses égales par ailleurs, ceux qui ont réussi à installer la modération salariale la plus grande. Il convient maintenant de voir si cette grille de lecture permet d'appréhender les performances respectives de chaque pays européen. Elle semble s'appuyer sur une sorte d'évidence statistique qui ferait apparaître une forte corrélation inverse entre la progression du taux de salaire réel et celle du contenu en emploi. Pour un modèle en coupe sur 20 pays pour la période 1980-1998, on obtient en effet un coefficient de corrélation élevé de 0,55. La cause semble entendue : un freinage plus net du salaire permet une progression plus rapide du contenu en emploi.

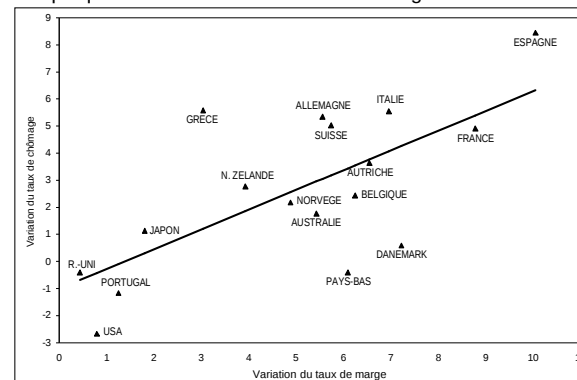
Pourtant, les choses ne sont pas si simples et il faut se demander si l'on ne tombe pas dans le piège de la détermination inverse. Le contenu en emploi n'est en effet autre chose que l'inverse de la productivité apparente du travail. Mais celle-ci est à son tour un facteur d'évolution du salaire réel. Même si l'indexation n'est plus unitaire, la progression relative d'un pays à l'autre du salaire réel n'est pas complètement déconnectée de celle de la productivité. Autrement dit, on peut interpréter cette même liaison en disant que ce sont les pays qui ont obtenu les gains de productivité les plus importants qui ont pu augmenter le plus les salaires.

Encore une fois, la véritable mesure de la « dérive salariale » doit porter sur le coût salarial unitaire et donc rapporter la progression du salaire réel à la productivité. C'est d'ailleurs de cette manière que Bruno et Sachs [1985] définissent le *wage gap* qui est au cœur de leur théorie de l'euro-sclérose. Or, si l'on admet cette manière de procéder, on est conduit à un résultat qui renverse les déterminations puisqu'il fait apparaître un lien positif entre le contenu en emploi et la part des salaires. Sur le même échantillon de 20 pays et sur la même période 1980-98 que précédemment, on obtient en effet un coefficient de corrélation de 0,51.

L'évolution du contenu en emploi est donc associé négativement à la progression du salaire réel, mais corrélé positivement à celle de la part salariale. Autrement dit, la modération salariale, mesurée par une baisse de la part salariale, va de pair avec une baisse du contenu en emploi et apparaît défavorable à l'emploi. Certes, salaire et productivité varient parallèlement, mais l'incomplétude de cette liaison rend compatible le premier résultat (corrélation inverse entre salaire et emploi) et le second (corrélation positive entre part salariale et emploi).

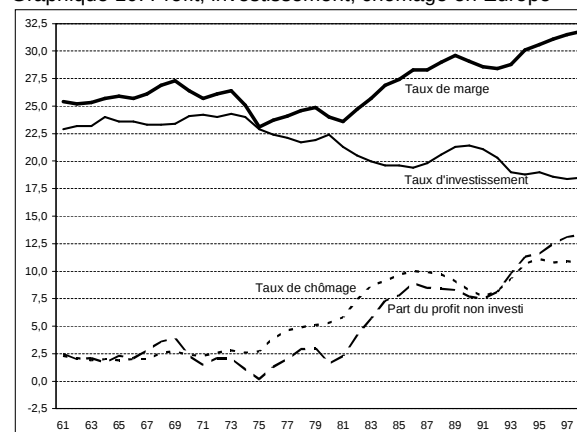
On peut même enfoncer le clou en montrant que cette corrélation est susceptible d'être directement étendue à la détermination du taux de chômage. Sur la même période 1980-1998, on obtient en effet une nouvelle corrélation qui porte sur le même ensemble de pays, dont on a cependant retiré les performances particulièrement atypiques de deux pays, la Finlande (où le chômage a explosé) et l'Irlande (où le profit a fait un bond en avant et le taux de chômage nettement reculé). Les résultats font apparaître une forte corrélation entre rétablissement du profit (ce qui équivaut à une baisse de la part salariale) et montée du chômage que confirme l'économétrie, avec un coefficient de corrélation de 0,47. Autrement dit, on vérifie (graphique 9) que les pays qui ont enregistré la plus forte progression du taux de chômage sur la période considérée sont également ceux qui ont fait preuve de la plus grande modération salariale mesurée par le rétablissement du taux de marge, c'est-à-dire de la part du profit dans la valeur ajoutée.

Graphique 9. Variations du taux de chômage et du taux de marge



Evolutions entre 1979-83 et 1994-98. Source : Eurostat

Graphique 10. Profit, investissement, chômage en Europe



Source : OCDE

Ce lien profit-chômage représente un démenti pratique adressé aux arguments avancés en faveur de la modération salariale comme condition préalable à un recul du chômage. La rétention des gains de productivité, opérée au détriment des salariés, avait pour fonction de rétablir le taux de marge des entreprises. La nécessité d'un tel déplacement était justifiée par le fameux théorème dit de Schmidt (du nom du chancelier allemand de l'époque) selon lequel les profits d'aujourd'hui seraient les investissements de demain, puis les emplois d'après-demain. Le mouvement de rétablissement du taux de marge ayant commencé en 1982-1983, on dispose donc du recul nécessaire pour apprécier la validité pratique du théorème. Or, il est évident que les mécanismes vertueux n'ont pas fonctionné. Le graphique 10 montre que le taux d'investissement (sa part dans le PIB) n'a pas cessé de baisser au cours des deux dernières décennies à l'exception d'une reprise cyclique vers la fin des années 80 qui ne se reproduit pas ensuite.

On est alors confronté à une configuration très typée : la part des salaires baisse, et celle de l'investissement aussi. Il faut donc bien que quelque chose ait augmenté qui permette d'imputer l'ensemble du surplus dégagé au cours de ces années. C'est ce que l'on peut appeler le profit non investi, dont on peut capter l'évolution par différence entre la part du profit (le taux de marge) et celle de l'investissement. Le même graphique 10 permet de vérifier que l'intégralité du supplément de taux de marge a été consacrée à autre chose que l'investissement. En chiffres arrondis : le taux de marge a augmenté de 8 points, le taux d'investissement a baissé de 3 points, et le profit non investi augmenté de 11 points.

Ce constat, établi au niveau de l'Union européenne, débouche sur un bilan contrasté. D'un côté, les marchés de travail européen ont fonctionné de manière peu efficace depuis 20 ans, puisqu'ils n'ont pas permis de créer des emplois à proportion de la population active, que et le chômage a progressé un peu partout. Mais, d'un autre côté, on ne peut imputer ces mauvaises performances aux rigidités salariales, puisque la part salariale a sensiblement reculé, sans pour autant doper l'investissement, et encore moins l'emploi (Mazier [1999]). Ce constat global est assez net, mais doit évidemment être complété par un examen des résultats par pays.

II / La diversité des performances en Europe

Une montée générale du chômage

Pour l'ensemble de l'Union européenne, le nombre de chômeurs est passé de 12,3 à 17,1 millions entre 1990 et 1999, tandis que le taux de chômage franchissait une marche d'escalier le menant de 8 % de la population active à 10 % (tableau 5). Ces résultats donnent la mesure d'un dysfonctionnement global des marchés du travail, mais ils recouvrent des performances assez différenciées d'un pays à l'autre.

Tableau 5. Un panorama européen des taux de chômage

	1990	1999	Variation
Allemagne	6,2	10,7	4,5
Autriche	4,7	6,3	1,6
Belgique	8,8	11,1	2,3
Danemark	9,4	5,7	-3,7
Espagne	15,7	17,4	1,7
Finlande	3,5	10,6	7,1
France	8,9	11,3	2,4
Grèce	7,0	10,2	3,2
Irlande	12,9	6,4	-6,5
Italie	9,1	12,1	3,0
Pays-Bas	6,0	4,0	-2,0
Portugal	4,7	5,0	0,3
Royaume-Uni	6,9	6,7	-0,2
Suède	1,6	5,6	4,0
Union européenne	8,0	10,1	2,1
Top4	7,4	5,1	-2,3
Norvège	5,2	3,5	-1,7
Suisse	0,5	3,0	2,5
Etats-Unis	5,6	4,2	-1,4
Japon	2,1	4,9	2,8

Source : OCDE

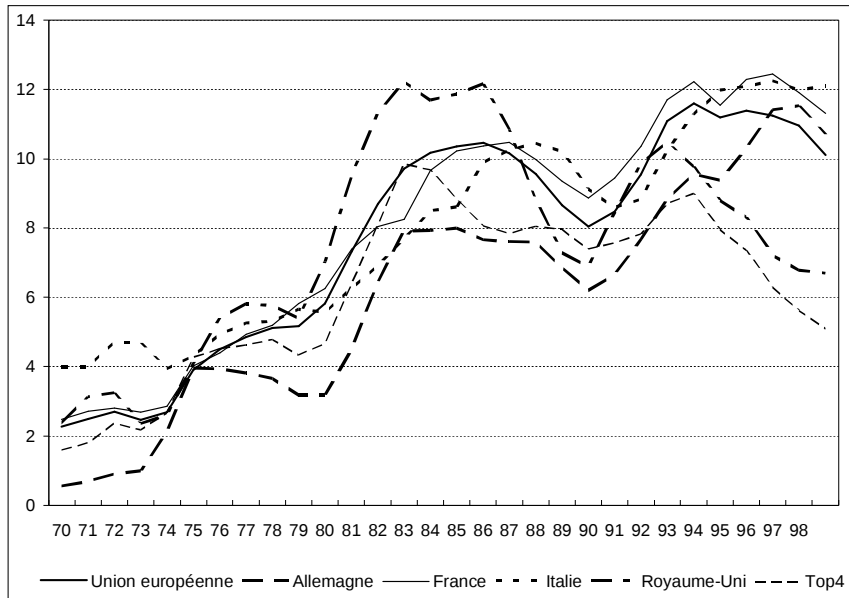
Si l'on prend l'évolution du taux de chômage comme critère, il est possible de distinguer trois groupes de pays. Le premier, baptisé *Top4* dans ce qui suit, comprend les quatre pays qui ont réussi à faire baisser leur taux de chômage au cours des années 90 : il s'agit du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et des Pays-Bas. Le Royaume-Uni maintient à peu près son taux de chômage.

A l'autre bout, on trouve les « lanternes rouges » dont le taux de chômage a augmenté de plus de trois points sur ces mêmes années. Sont rangés dans ce groupe de pays la Finlande (+ 7 points de chômage !), la Suède (+ 4 points), la Grèce (3,2 points) et l'Italie (3 points). On y trouve aussi l'Allemagne où une partie de la progression du chômage (+ 4,5 points) peut être imputée à l'unification.

Entre les deux se trouve le « peloton » des pays qui se situent autour de l'augmentation moyenne du taux de chômage, à savoir l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France et le Portugal. Dans tous ces pays, la progression du taux de chômage est comprise entre 1,6 et 2,4 points.

Les pays qui font baisser leur taux de chômage se distinguent clairement du lot mais il faut bien voir à quel point ces réussites sont « noyées » dans la montée générale du chômage si on raisonne en nombre absolu de chômeurs. Entre 1990 et 1999, le nombre de chômeurs a augmenté de 4,8 millions pour l'ensemble de l'Union européenne, dont 2,2 millions en Allemagne. Sur cette même période, le nombre de chômeurs a baissé de 84 000 aux Pays-Bas, de 65 000 en Irlande, de 31 000 en Norvège et 106 000 au Danemark. Cette baisse globale de 285 000 est du même ordre de grandeur que l'augmentation du chômage au Royaume-Uni (+280 000). Les réussites demeurent marginales et les années 90 restent marquées par une progression générale du chômage en Europe, malgré l'amélioration liée à la phase de reprise depuis 1997.

Graphique 11. Evolution des taux de chômage en Europe



Source : OCDE

On peut donner quelques indications sur la nature de ce chômage. Dans tous les pays, le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes, 11,8 contre 8,6 sauf dans trois pays : le Royaume-Uni (5,5 % contre 7 %), la Suède (8 % contre 8,6 %) et l'Irlande (7,6 % contre 8 %). La montée générale du chômage s'est accompagnée d'une transformation des formes d'emploi que l'on peut appréhender par l'augmentation de la part des emplois sur CDD (contrats à durée déterminée) et d'un durcissement de sa structure : l'augmentation du chômage des jeunes et du chômage de longue durée accompagnent la progression générale du chômage (tableau 6).

Tableau 6. Nature des contrats de travail et du chômage

	CDD		Chômage jeunes		CLD	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Allemagne	10,5	9,5	2,7	4,9	2,2	4,9
Autriche	6,0	7,8	3,3	3,8	1,1	1,4
Belgique	5,3	7,8	5,5	7,4	4,6	5,8
Danemark	10,8	10,1	7,4	5,3	2,5	1,4
Espagne	29,8	32,9	15,3	14,6	8,9	9,4
Finlande	9,5	11,7	5,3	11,2	5,7	3,2
France	10,5	13,9	8,4	9,1	4,0	4,9
Grèce	16,5	13,0	8,3	12,9	3,3	6,4
Italie	4,9	7,3	12,4	12,9	6,4	8,3
Irlande	8,5	9,4	9,6	5,7	8,9	5,5
Pays-Bas	7,6	12,7	5,0	5,1	2,9	1,9
Portugal	18,3	17,3	5,5	5,1	2,2	2,2
Royaume-Uni	5,2	7,1	7,7	9,1	2,5	2,1
Suède	10,0	12,9	3,0	7,5	0,1	3,1
Union européenne	10,3	12,8	8,4	9,3	3,9	4,9

Source : Eurostat

CDD : % des emplois sur contrats à durée déterminée

Chômage jeunes en % de la pop. des 15-24 ans

CLD : % de chômage de longue durée (plus d'un an)

Les déterminants du taux de chômage

Pour mieux comprendre les raisons des succès et des échecs enregistrés, on utilisera une décomposition du taux de chômage, retenu ici comme indicateur synthétique des performances d'emploi. La formule établie et commentée dans l'encadré 2, montre que le taux de chômage se situe à l'intersection de déterminants socio-démographiques et économiques. Au numérateur figure l'emploi dont l'évolution est le produit de deux termes : d'une part la croissance du PIB, d'autre part son « contenu en emploi » qui dépend de la productivité horaire et de la durée du travail. L'évolution de l'emploi est ensuite rapportée à celle de la population active, à son tour décomposée comme le produit de deux grandeurs : d'une part la population en âge de travailler, d'autre part le taux d'activité, qui fait passer de cette population d'âge actif à la population active.

Cette formule n'a pas de prétention explicative puisqu'il s'agit encore une fois d'une simple définition comptable. Mais cette faiblesse constitue également sa force : toute variation du taux de chômage passe nécessairement par une variation de l'un ou l'autre des éléments de la décomposition retenue. Il faut en effet se rappeler que le taux de chômage n'existe pas autrement que comme un rapport global entre grandeurs socio-économiques. Autrement dit, aucun mécanisme ou comportement ne détermine directement son niveau effectif qui résulte des évolutions relatives de ses composantes. La trajectoire du taux de chômage ne peut être modifiée sans que l'une, ou plusieurs, de ces variables subissent une inflexion.

..... DEBUT ENCADRE

Encadré 2. Décomposition du taux de chômage

On part de la définition du taux de chômage comme rapport entre le chômage et la population active : $tcho = N / POPAC$. L'emploi N se déduit du PIB (produit intérieur brut) par l'application d'une productivité par tête qui est à son tour décomposée en productivité horaire (PRODH) et durée du travail (DAT). La population active POPAC est obtenu en appliquant à la population en âge de travailler POPAGE un taux d'activité ACTI. On obtient alors la formule suivante :

$$1 - TCHO = \frac{N}{POPAC} = \frac{PIB / (PRODH * DAT)}{ACTI * POPAGE}$$

tcho	taux de chômage
N	emploi
POPAC	population active
PIB	niveau du PIB à prix constants
PRODH	productivité horaire
DAT	durée annuelle du travail
ACTI	taux d'activité
POPAGE	population d'âge actif

Une approximation permet ensuite d'exprimer la variation du taux de chômage en fonction, cette fois, des taux de croissance des différentes composantes considérées. On obtient alors : $\Delta tcho = prodh + dat + popage + acti - pib$

Les résultats sont résumés dans le tableau 7. La colonne $\Delta tcho$ indique la variation annuelle moyenne du taux de chômage entre 1990 et 1998. Les quatre colonnes suivantes donnent les taux de croissance annuels moyens des quatre variables qui sont liés positivement à la hausse du taux de chômage. Ce sont : la productivité horaire (prodh), la durée annuelle du travail (dat), la population en âge de travailler (popage) et le taux d'activité apparent (acti). La dernière colonne donne le taux de croissance annuel moyen du pib, qui joue en sens inverse. On dispose donc d'une décomposition de la variation du taux de chômage.

Dans le cas de la France, cette dernière est de 0,4 point par an, ce qui veut dire que le taux de chômage a augmenté de 3,2 points sur l'ensemble de la période 1990-98. Sur cette même période, la progression du PIB est de 1,5 % (dernière colonne) et si, elle avait été intégralement consacrée à la réduction du taux de chômage, celui-ci aurait pu baisser de 1,5 point chaque année. Mais ce n'est évidemment pas ce qui s'est passé, puisque d'autres éléments s'intercalent, qui sont décrits dans les autres colonnes. La productivité horaire du travail a augmenté de 1,8 % par an ; la durée annuelle du travail a baissé de 0,3 % ; la population d'âge actif a progressé de +0,3 % et celle du taux d'activité de 0,1 %. L'ensemble de ces quatre facteurs représente un « potentiel » de taux de chômage égal à 1,9 point par an qui fait plus que compenser la progression du PIB (+1,5 %), de telle sorte que le taux de chômage progresse à proportion de la différence, soit de 0,4 point par an.

Tableau 7. Les composantes du taux de chômage 1990-1998

	$\Delta tcho$	prodh	dat	popage	acti	pib
Allemagne	0,7	1,1	-0,4	3,1	-0,1	3,0
Autriche	0,2	1,7	-0,1	0,7	-0,1	2,0
Belgique	0,4	2,1	-0,4	0,1	0,4	1,6
Danemark	-0,3	2,2	-0,1	0,4	-0,2	2,6
Espagne	0,6	1,8	0,0	0,4	0,4	2,0
Finlande	1,1	2,7	0,0	0,3	-0,4	1,3
France	0,4	1,8	-0,3	0,3	0,1	1,5
Grèce	0,4	1,1	0,0	0,7	0,6	1,9
Irlande	-0,4	4,6	-0,6	1,5	0,5	6,6
Italie	0,4	1,9	-0,1	0,1	-0,2	1,3
Pays-Bas	-0,1	1,5	-0,7	0,4	1,1	2,6
Portugal	0,3	3,2	-0,7	0,5	-0,6	2,2
Royaume-Uni	0,0	1,9	-0,2	0,2	-0,2	1,7
Suède	0,6	2,0	0,6	0,3	-1,3	1,0
Union européenne	0,4	1,8	-0,3	0,9	0,0	2,0
Top4	-0,2	2,2	-0,5	0,6	0,6	3,2
Norvège	-0,2	3,0	-0,3	0,5	0,5	3,9
Suisse	0,5	1,5	-1,3	0,6	-0,2	0,2
Etats-Unis	-0,1	1,0	0,1	1,0	0,2	2,3
Japon	0,2	2,0	-1,1	0,1	0,7	1,5

Source : OCDE

Top4 : Danemark, Irlande, Norvège, Pays-Bas
 $\Delta tcho =$ prodh + dat + popage + acti - pib
tcho : taux de chômage
 $\Delta tcho$: variation annuelle moyenne du taux de chômage
prodh : taux de croissance de la productivité horaire
dat : taux de croissance de la durée annuelle du travail
acti : taux de croissance de la taux d'activité
popage : taux de croissance de la population en âge de travailler
pib : taux de croissance du PIB

..... FIN ENCADRE

Cette décomposition générale permet de doser les diverses contributions à l'évolution du taux de chômage. Elle fait apparaître deux résultats importants : le premier est que les variables socio-démographiques ne jouent pas un rôle essentiel dans l'obtention des performances ; le second porte sur le rétablissement assez spectaculaire du lien entre emploi et croissance.

La faible influence des variables démographiques

Une des premières explications possibles des différences de performances renvoie à l'évolution démographique. Une croissance très rapide de la population active pourrait, toutes choses égales par ailleurs, provoquer une sorte d'« engorgement » du marché du travail. Mais il n'est pas possible de raisonner toutes choses égales par ailleurs et c'est une bonne occasion de souligner la différence entre une relation comptable et une modélisation cohérente.

L'augmentation de la population contribue en effet au dynamisme de l'activité économique et ces deux variables ne sont donc pas indépendantes. Sur ce point aussi, la comparaison avec les Etats-Unis est éclairante, dont la population active augmente plus vite qu'en Europe sur la période retenue (1990-98) : 1,2 % contre 0,9 % par an. Cela n'empêche pas les Etats-Unis de créer des emplois au même rythme et donc de maintenir le niveau du taux de chômage, tandis

que l'Europe n'y parvient pas.

On a souvent invoqué dans le cas français les arrivées encore trop nombreuses de jeunes sur le marché du travail, à la différence de l'Allemagne. L'unification rend difficile cette comparaison, mais il va de soi que les variables démographiques ne peuvent rendre compte d'inflexions brusques du taux de chômage comme celle que l'on a pu constater en Suède. Ce pays est en effet caractérisé par une forte progression du chômage en dépit d'un recul impressionnant de la population active qui baisse de 7 % entre 1990 et 1998.

Par ailleurs, les deux tiers de l'accroissement démographique de l'Union européenne peuvent être imputés aux flux migratoires qui contribuent également à modérer le fonctionnement des marchés du travail. Cette contribution est particulièrement importante dans certains pays comme l'Allemagne et l'Italie, où il en vient même à dépasser l'accroissement total, en raison d'un mouvement naturel négatif. L'Irlande, l'Espagne et le Portugal sont les seuls pays à avoir enregistré des soldes migratoires négatifs dans les années 80.

Tableau 8. Les taux d'activité et le temps partiel

	Taux d'activité				% de femmes à temps partiel	
	Hommes		Femmes		1990	1998
	1990	1998	1990	1998		
Allemagne	81,8	76,5	61,2	59,9	33,8	36,4
Autriche	85,4	83,3	58,6	63,7	25,4	30,3
Belgique	71,4	72,9	45,9	54,1	25,8	33,3
Danemark	89,8	87,7	78,2	78,2	38,4	35,8
Espagne	78,4	76,1	41,0	47,9	12,1	17,2
Finlande	82,1	76,6	74,4	70,4	13,5	16,9
France	78,7	75,7	59,5	62,1	23,6	31,6
Grèce	79,0	80,1	43,1	49,8	7,6	10,6
Irlande	80,6	79,9	42,4	51,4	17,6	23,2
Italie	76,8	73,4	42,0	44,8	9,6	14,1
Pays-Bas	80,5	82,1	51,8	59,8	59,5	67,9
Portugal	82,7	81,7	57,0	64,0	9,4	17,4
Royaume-Uni	88,6	84,4	67,0	67,9	43,2	44,8
Suède	86,4	80,2	82,1	73,2	41,8	40,7
Union européenne	81,0	77,9	54,8	58,1	26,7	31,8

Source : Eurostat

De manière générale, on ne trouve pas de corrélation nette entre la progression du chômage et celle de la population en âge de travailler. La pression de la population active ne suffit pas à repérer les pays qui réussissent le mieux en matière d'emploi. En d'autres termes, les raisons pour lesquelles certains marchés du travail fonctionnent mieux que d'autres ont peu de choses à voir avec la vitesse de croissance de ces marchés.

Cependant la croissance de la population active à laquelle se trouvent confrontés ces marchés du travail n'est pas un phénomène purement démographique et on a choisi de le décomposer en deux éléments : augmentation de la population en âge de travailler, d'une part, taux d'activité d'autre part. Le résultat majeur est ici que ce dernier reste constant en Europe, ce qui veut dire qu'en moyenne la population active croît à la même vitesse que la population en âge de travailler. Ce résultat obtenu en moyenne recouvre cependant des évolutions différenciées par sexe et par pays.

Un premier groupe de pays (Espagne, Grèce, Portugal, Irlande, Belgique et Pays-Bas) enregistre une augmentation du taux d'activité qui correspond à une forte progression de l'activité féminine

qui va de 7 à 9 points entre 1990 et 1998 et s'accompagne d'une progression du temps partiel particulièrement marquée pour les trois premiers de ces pays.

Un autre groupe de pays (Allemagne, Finlande, Suède) enregistre au contraire un recul marqué du taux d'activité qui concerne à peu près de la même manière les hommes et les femmes. On peut inclure ici le Royaume-Uni et le Danemark où le taux d'activité recule moins fortement mais où cette baisse concerne presque exclusivement les hommes. Entre ces deux situations typées, les autres pays, parmi lesquels la France et l'Italie, maintiennent globalement le taux d'activité : le taux d'activité des femmes progresse avec le temps partiel, tandis que celui des hommes recule.

Mais ces évolutions n'ont pas de rapport univoque avec les performances d'emploi. Le lien est strictement inexistant en ce qui concerne l'évolution de la population en âge de travailler. Dans le cas du taux d'activité, on trouve un lien faiblement positif mais qui fonctionne en sens inverse de ce que pouvait suggérer la décomposition comptable et pourrait être interprété ainsi : plutôt que d'être le produit d'un ralentissement de la population active, les performances d'emploi dynamisent le taux d'activité. Une partie du potentiel d'emploi est absorbé par une croissance plus rapide de la population active, de telle sorte que son effet sur le taux de chômage est en partie réduit.

Ce dernier effet peut être repéré de manière très nette en Irlande et aux Pays-Bas, où la population active a augmenté plus rapidement que la moyenne européenne, respectivement de 17,8 % et 13,4 % entre 1990 et 1998, contre 7,4 % en Europe. Même si la différence est moins nette pour la Norvège (+8,1 %), les performances en matière de baisse du chômage obtenues par ces trois pays ne sauraient donc être imputées à une moindre progression de la population active, et c'est plutôt l'inverse qui est vrai. Il en va différemment pour deux pays, le Danemark et le Royaume-Uni, où le recul du chômage correspond en partie à un recul du taux d'activité.

Le cas particulier du Royaume-Uni

La comparaison internationale est un art difficile et un bon exemple en est fourni par le Royaume-Uni (IRES [1998]), souvent présenté comme un exemple de réussite en matière de recul du chômage. Or, le taux de chômage y présente des fluctuations d'une grande ampleur qui sont en outre décalées par rapport à la conjoncture européenne.

En réalité, le grand bond en avant de l'emploi a eu lieu au cours des années 80. Celles-ci commencent pourtant par une véritable purge de l'emploi : alors que les effectifs employés fluctuaient depuis 20 ans autour de 25 millions, ils sont brusquement réduits de 1,4 millions en trois ans. Ce sont principalement des emplois d'hommes salariés à plein temps du secteur industriel qui sont concernés. Intervient ensuite un véritable « boom de l'emploi » qui découle d'une reprise de la croissance et d'un ralentissement, voire d'un tassement de la productivité du travail. Cette énorme « marche d'escalier » de 3,2 millions d'emplois créés entre 1983 et 1990 s'accompagne d'un transfert du secteur industriel vers les services et de transformations sensibles des formes d'emplois : l'emploi féminin passe de 40 % à 44 % de l'emploi total, le travail à temps partiel de 18,4 % à 21,7 %, et le travail indépendant de 8,7 % à 13 %. Au total, ce sont donc 1,8 millions d'emplois nouveaux qui ont été créés sur la décennie 80, mais ils ont entraîné dans leur sillage la population active, qui augmente dans la même proportion (1,89) de telle sorte que le taux de chômage fluctue énormément mais ne recule pas vraiment : 6,1 % en 1980 et 5,9 % en 1990.

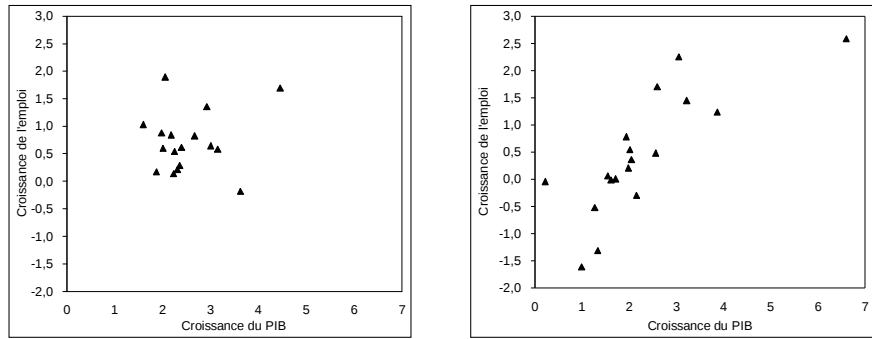
Depuis le début des années 90, le Royaume-Uni se caractérise par une évolution très particulière de la population active qui vient s'intercaler entre l'emploi et le taux de chômage. De

ce point de vue, le cycle actuel offre un bilan totalement différent du précédent, puisque l'emploi reste à peu près constant : 27,3 millions en 1998 contre 27,1 en 1990. Contrairement à ce que l'on pense souvent, le Royaume-Uni ne fait donc pas mieux que la moyenne européenne. Si son taux de chômage reste à peu près constant, c'est donc grâce à un freinage important de la population active qui ne progresse plus que de 0,14 % par an contre 0,68 % au cours de la décennie 80, en raison du recul du taux d'activité. Ce constat diffère de la présentation habituelle qui consiste à raisonner sur une période plus courte (1993-1998) en omettant de signaler que le taux de chômage a littéralement explosé entre 1990 et 1993, passant de 5,9 % à 10,3 % de la population active en trois ans de récession.

Le lien rétabli entre emploi et croissance

Alors que la décennie 80 était caractérisée par la déconnexion entre emploi et croissance, le cycle actuel rétablit vigoureusement cette liaison, comme l'illustre le graphique 12 qui compare la croissance de l'emploi et celle du PIB pour ces deux sous-périodes. Au cours des années 80 les performances d'emploi et de croissance apparaissent comme relativement concentrées mais il n'est pas possible de les mettre en relation (coefficient de corrélation inférieur à 0,1).

Graphique 12. Le lien emploi-croissance dans les pays de l'OCDE
1980-1990 1990-1998



Source : OCDE

Le cycle des années 90 se différencie nettement du précédent : les performances sont tout d'abord plus dispersées, que ce soit en termes de croissance ou d'emploi. Ensuite, elles sont nettement corrélées (coefficient de corrélation de 0,6) ; autrement dit, les pays européens qui créent le plus d'emplois sont ceux qui bénéficient d'une croissance du PIB plus élevée.

On vérifie en particulier que les succès obtenus du point de vue du taux de chômage par les pays du Top4 correspondent à un différentiel de croissance en leur faveur (3,3 % en moyenne sur 1990-1998 contre 2 % pour la moyenne de l'Union européenne). Ce résultat est intéressant à plus d'un titre. Il souligne une divergence paradoxale des performances nationales alors même que la mise en place du marché unique, puis l'inscription dans le processus d'unification monétaire, auraient pu laisser présager au contraire une certaine convergence.

Mais il indique surtout le retour à un fonctionnement classique des marchés du travail et suggère l'interprétation suivante : la décennie 80 aurait été celle des transformations institutionnelles, où chaque pays se serait efforcé d'adapter son marché du travail selon des modalités propres et suffisamment différenciées pour que le lien transversal entre emploi et croissance soit très distendu. Tout se passe ensuite comme si la décennie actuelle correspondait au retour à une

détermination classique de l'emploi aligné sur une différenciation accrue des taux de croissance en Europe.

Cela implique que le rôle des variables institutionnelles n'est pas exclusif. La propension relative de chaque pays à augmenter la flexibilité de son marché du travail a sans doute eu un effet sur l'emploi au cours des années 80, par l'intermédiaire de variables comme le contenu en emploi ou le taux d'activité. Mais cette détermination est devenue accessoire et on peut donc en inférer qu'il en va de même pour les déterminations institutionnelles dont ces variables constituent le vecteur privilégié, à moins de supposer que c'est le directement le différentiel de croissance qui serait ainsi « institutionnellement déterminé ».

Peut-être n'est-il pas inutile de signaler au passage que cette configuration, pourtant assez simple à identifier, est en général ignorée ou relativisée. Dans sa grande majorité, la littérature consacrée à ce sujet ignore - ou ne fait que citer comme un facteur favorable parmi d'autres - le fait que les pays qui font baisser leur taux de chômage ont un taux de croissance supérieur. Cette sous-estimation est assez frappante et mérite explication. Elle révèle la prégnance d'un paradigme libéral qui fait obstacle à la reconnaissance d'une liaison pourtant facile à mettre en évidence. Il va tellement de soi que les performances en matière de chômage ne peuvent provenir que d'améliorations apportées au marché du travail que l'on se dispense d'aller voir ce qui se passe du côté de la demande globale. Ce biais a une vertu auto-réalisatrice dans la mesure où il conduit à chercher des explications là seulement où on veut en trouver.

La contribution du temps de travail

La durée du travail est une variable d'ajustement importante du marché du travail. C'est elle qui détermine sur combien d'emplois sera ventilé un certain volume d'heures de travail, déterminé par les besoins de la production. La durée du travail en Europe suit un mouvement à la baisse depuis le début des années soixante (graphique 13). En moyenne sur les quatre grands pays (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni), le temps de travail annuel est aujourd'hui inférieur de 22 % à ce qu'il était en 1960, soit 450 heures par an, ou encore l'équivalent d'une bonne dizaine de semaines (tableau 9). Une évolution semblable peut être observée à moyen terme au Japon, même si la durée annuelle reste supérieure de 14 % à la moyenne européenne. En revanche, l'évolution des Etats-Unis se distingue du reste des pays industrialisés par une durée du travail qui reste constante à très long terme, et tend même à augmenter sur les quinze dernières années.

Tableau 9. Durées annuelles du travail

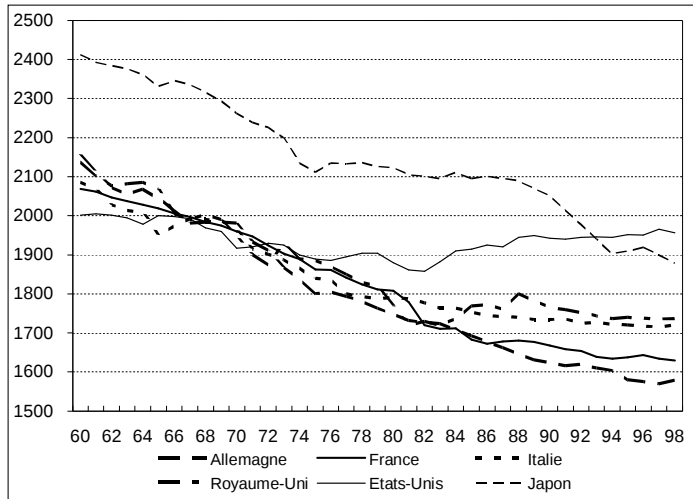
	1960	1980	1998	1960-80	1980-98	1960-98
	Durée	Durée	Durée	tcam	tcam	Variation
Allemagne	2156	1748	1580	-1,0	-0,6	-576
France	2069	1808	1630	-0,7	-0,6	-439
Italie	2086	1790	1720	-0,8	-0,2	-366
Royaume-Uni	2137	1770	1737	-0,9	-0,1	-400
Union européenne	2138	1786	1656	-0,9	-0,4	-482
USA	2002	1880	1957	-0,3	0,2	-45
Japon	2413	2123	1879	-0,6	-0,7	-534

Source : OCDE
Durée annuelle du travail en heures des personnes ayant un emploi
tcam : taux de croissance annuel moyen

Ce mouvement est relativement homogène, si l'on considère les quatre grands pays (Allemagne,

France, Italie et Royaume-Uni) pour lesquels on dispose de séries historiques longues. Telle que la mesure l'OCDE, la durée annuelle moyenne du travail varie entre 1574 heures pour l'Allemagne et 1731 pour le Royaume-Uni. Avec 1809 heures, l'Espagne se situe au-dessus de cette moyenne, tandis que la Suède et les Pays-Bas font apparaître des durées annuelles du travail beaucoup plus courtes, avec respectivement 1552 et 1360 heures. Pourtant, l'examen des données conduit à mettre en lumière un phénomène de ralentissement du processus de réduction du temps de travail, que l'on peut situer à la première moitié des années 80, à l'exception notable de l'Allemagne.

Graphique 13. Durée annuelle du travail



Nombre moyen d'heures annuelles de travail effectif par personne ayant un emploi
Source : OCDE

Pour l'ensemble des quatre grands pays européens, le rythme de réduction du temps de travail a en effet été divisé par deux : 0,9 % l'an avant 1980 et 0,4 % ensuite. Une telle inflexion peut surprendre, dans la mesure où les années 80 et 90 sont aussi celles de la montée du chômage. Tout se passe comme si on recourait dans une moindre mesure à la réduction du temps de travail, au moment même où on en aurait le plus besoin, du point de vue de l'emploi.

L'influence prépondérante sera donc la montée du temps partiel qui fait quant à elle apparaître une tendance globale à la hausse, au-delà des différences de niveaux et de vitesses selon les pays. Il va sans dire que ce phénomène concerne principalement les femmes. On peut quantifier la contribution du temps partiel en comparant l'évolution de la durée du travail pour un emploi à temps plein et celle de la durée moyenne tous emplois confondus. Si l'on raisonne au niveau européen, le résultat d'ensemble le plus net est alors le suivant. Entre 1980 et 1987, la contribution du temps partiel est d'environ 30 % de la baisse de la durée du travail, puis cette contribution passe à 60 %. sur la période récente (1987-1995) Ce basculement est particulièrement net en France, en Espagne et aux Pays-Bas, où la progression du temps partiel explique entre 80 % et 100 % de la réduction moyenne du temps de travail. Le Royaume-Uni représente un cas de figure très spécifique : la durée du travail tend à augmenter légèrement, à temps plein comme à temps partiel, et pourtant la durée moyenne baisse en raison d'une très forte progression de la proportion de travail à temps partiel. La contribution du temps partiel tend aussi à augmenter en Italie mais reste constante en Allemagne.

Tableau 10. Durées hebdomadaires habituelles de travail en 1997

	Salarié	Salarié (homme) temps plein	Salariée (femme) temps plein	Salariée (femme) temps partiel
Allemagne	36,3	40,4	39,4	18,9
Autriche	37,4	40,2	39,8	22,4
Belgique	35,5	38,9	37,2	21,6
Danemark	34,0	39,3	37,6	21,3
Espagne	38,8	41,1	39,6	17,6
Finlande	37,3	39,8	38,2	21,8
France	36,7	40,5	38,6	22,6
Grèce	39,9	41,5	39	20,5
Irlande	37,2	41,6	37,9	18,1
Italie	37,4	39,7	36,2	22,2
Pays-Bas	31,5	39,3	38,8	18,8
Portugal	39,9	42,3	39,1	20,3
Royaume-Uni	37,4	45,8	40,8	18,3
Suède	35,7	40,1	40,0	24,9
Union européenne	36,8	41,3	39,0	19,6

Source : Eurostat

Au total, l'évolution récente de la durée du travail en Europe fait apparaître une double inflexion : d'une part, le mouvement séculaire de réduction tend à se ralentir et, d'autre part, il recouvre une contribution croissante de la montée du temps partiel.

L'ajustement dynamique des salaires et de l'emploi

Une autre manière d'apprécier le fonctionnement des marchés du travail est d'examiner leur réactivité en matière de salaire ou d'emploi. Les entreprises ont plusieurs manières de s'adapter aux fluctuations de l'activité économique, et c'est pourquoi l'emploi ne s'ajuste pas immédiatement à l'emploi « désiré » qui se déduirait du niveau de production en fonction de la productivité tendancielle (appelée parfois aussi productivité-cible). Il suffit de postuler qu'il existe des coûts d'ajustement pour rendre compte d'un cycle de productivité qui résulte de cet ajustement incomplet : quand l'activité reprend, les effectifs ne suivent pas tout de suite et la productivité augmente plus vite, le même mécanisme jouant en sens inverse en cas de freinage de l'activité. La durée du travail ou l'appel à des ressources extérieures comme l'intérim sont les contreparties de ces fluctuations. Même s'il s'agit là de variations de court terme qui s'effacent en moyenne sur le cycle, il n'est pas possible d'exclure qu'un ajustement trop lent peut peser durablement sur les performances des entreprises.

Vitesse d'ajustement de l'emploi...

La variable la plus synthétique est la vitesse d'ajustement ou, ce qui revient au même, la durée de cet ajustement. Ces grandeurs peuvent être directement identifiées à travers les paramètres des fonctions d'emploi qui incorporent un certain nombre de déterminations institutionnelles. Une flexibilité accrue du marché du travail doit ainsi se traduire par un ajustement plus rapide, dans la mesure où elle implique une réduction des coûts liés à l'embauche ou aux licenciements ou bien si elle desserre des contraintes portant sur la nature des embauches (intérim ou CDD). D'autres indicateurs peuvent être utilisés, qui mesurent la volatilité de l'emploi.

L'étude de Passet et Jestaz [1998] menée à l'aide d'une batterie d'indicateurs débouche sur une typologie qui conduit à distinguer trois grands groupes de pays. Un premier groupe de pays se caractérise par une forte réactivité de l'emploi à l'activité et donc des délais d'ajustement relativement courts. On peut qualifier cette configuration d'anglo-saxonne puisque l'on y retrouve les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie, auxquels se joignent l'Espagne et la Suisse. Le Portugal et la Suède ont rejoint ce groupe à partir du milieu des années 90.

Un second groupe de pays se caractérise au contraire par des délais d'ajustement longs ainsi que par une corrélation faible et des décalages de l'emploi par rapport à la production. Ce mode de fonctionnement plus « visqueux » du marché du travail est caractéristique de pays comme la Finlande, l'Autriche, la France, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Italie. Enfin un groupe intermédiaire rassemble l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, l'Irlande et les Pays-Bas.

Comme il arrive fréquemment dans ce genre d'analyse, cette typologie est difficile à interpréter. En tout cas, elle ne suggère aucun lien très solide entre la fluidité du marché du travail et les performances d'emploi. Les quatre pays qui ont réussi à faire baisser nettement leur taux de chômage au cours des années 90 ne se caractérisent pas par une forte flexibilité de l'emploi sur la période 1985-1997. Si le Danemark et la Norvège présentent des délais moyens d'ajustement parmi les plus courts en Europe, ces délais restent élevés au regard des pays anglo-saxons. En outre les Pays-Bas ont un délai moyen d'ajustement encore plus élevé. Par ailleurs, certains pays, comme la Suède et le Portugal sont passés dans la configuration anglo-saxonne, mais cette flexibilité accrue du marché du travail s'est accompagnée d'une montée du chômage.

De manière symétrique, le marché du travail est le lieu où se fixe le taux de salaire en fonction des tensions qui peuvent y exister et qui sont traditionnellement mesurées par le taux de chômage. Les économistes ont coutume d'appeler « courbe de Phillips » cette relation décroissante entre le niveau du chômage et le taux de croissance du salaire. Dans sa version dite augmentée, la courbe de Phillips intègre les anticipations des salariés quant à l'évolution des prix, en mesurant l'impact de l'évolution des prix sur l'évolution des salaires. A court terme, les salaires s'ajustent avec retard sur les prix. A long terme, on suppose que les salaires suivent totalement l'évolution des prix (indexation unitaire). Le modèle WS-PS (décrit au chapitre 1) postule lui aussi une relation décroissante entre chômage et salaire réel dont l'allure relève de caractéristiques institutionnelles du marché du travail.

...et degré d'ajustement des salaires

Les travaux statistiques qui cherchent à évaluer le degré d'ajustement des salaires selon les pays s'effectuent à partir d'indicateurs mesurant la sensibilité des salaires nominaux aux prix, et des salaires réels au taux de chômage. Les salaires sont alors considérés comme rigides lorsqu'ils intègrent bien l'inflation passée mais peu le niveau du chômage. Mc Morrow [1996] calcule ainsi le degré de rigidité comme le rapport de l'élasticité des salaires aux prix et de l'élasticité des salaires au chômage. On peut ensuite distinguer rigidité à court terme et rigidité à long terme.

Les résultats de ces études sont largement convergents. A court terme, les Etats-Unis et le Japon se caractérisent par une forte flexibilité des salaires réels. Cette flexibilité a cependant des sources différentes : une rigidité des salaires nominaux à court terme et une faible sensibilité des salaires au chômage pour les Etats-Unis, une flexibilité des salaires nominaux et une forte sensibilité des salaires au chômage pour le Japon. Les pays européens apparaissent beaucoup moins flexibles à court terme. A long terme en revanche, Etats-Unis et Europe apparaissent plus proches, alors que le Japon continue à se distinguer. Ce rapprochement s'explique par le rattrapage du retard d'indexation des salaires nominaux aux prix conjugué à une sensibilité de même ordre des salaires au niveau de chômage. Deux pays européens se singularisent cependant : à court comme à long terme, le Royaume-Uni et l'Allemagne se caractérisent par un

très fort degré de rigidité réelle, essentiellement issue de la rigidité des salaires au chômage.

L'étude de Passet et Jestaz [1998] met clairement en évidence le lien entre le degré de centralisation/coordination des négociations collectives et la flexibilité des salaires réels en réponse au chômage. La plupart des pays les plus coordonnés apparaissent comme les plus flexibles. A l'inverse, les pays les plus rigides correspondent à la plupart des pays décentralisés et peu coordonnés, ou à ceux dont la réactivité de l'emploi à la production est la plus forte. La France occupe une position intermédiaire, mais a la particularité d'être le pays le plus rigide du point de vue de l'emploi et le moins flexible du point de vue des salaires.

L'ensemble des études disponibles converge donc vers une typologie qui distingue deux groupes polarisés et un groupe intermédiaire. Cinq pays sont régulièrement identifiés comme les plus flexibles en matière de réactions du salaire au taux de chômage. Ce sont le Japon, la Norvège, la Suède, la Finlande, et le Portugal. A l'autre pôle, figurent les pays où l'évolution du salaire est particulièrement peu sensible à l'état du marché du travail ; ce sont l'Espagne, les Etats-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Les résultats de ces études sont difficiles à interpréter. Un premier enseignement est qu'il n'existe pas de corrélation entre la flexibilité de l'emploi et celle du salaire. Ni en niveau ni en évolution, on ne voit donc apparaître de configuration ou de transformation absolument cohérentes : on pourrait même dire que l'une et l'autre de ces flexibilités varient en sens inverse. C'est particulièrement frappant dans le cas du Royaume-Uni ou de l'Espagne qui, à l'instar des Etats-Unis associent un ajustement très rapide de l'emploi et une rigidité des salaires. En sens inverse, le Japon combine une très forte sensibilité du salaire à l'état du marché du travail avec une rigidité de l'emploi.

Dans le cas du Japon, on retrouve sans surprise un mode de régulation souvent analysé où l'emploi à vie admet comme contrepartie la flexibilité salariale à laquelle il faudrait ajouter la dualité fondamentale du marché du travail. Mais dans le cas des Etats-Unis et du Royaume-Uni, ainsi que de l'Espagne, les résultats sont contre-intuitifs, dans la mesure où l'on ne retrouve pas la fameuse flexibilité salariale qui est censée garantir un maximum de créations d'emplois.

Un autre résultat négatif, mais néanmoins fondamental, est qu'il n'existe pas de lien facile à établir entre ces indicateurs macro-économiques de « flexibilité » et les performances d'emploi. On peut citer autant de contre-exemples que d'exemples. Cela renforce notre interprétation selon laquelle les performances d'emploi dépendent désormais avant tout des performances de croissance, de telle sorte que cette liaison macro-économique l'emporterait sur l'effet propre des caractéristiques institutionnelles des marchés du travail.

III / Les institutions du marché du travail

Le développement du chômage et sa persistance dans la plupart des pays de l'Union européenne ne s'expliquent pas par une croissance plus rapide du salaire, mais essentiellement par la faiblesse de la croissance économique (chapitres 1 et 2). Cependant s'est largement diffusée l'idée que les caractéristiques institutionnelles des marchés du travail européens tendraient à rendre plus rigides les marchés du travail européens, d'où leurs mauvaises performances en termes d'emploi (Nickell [1997], Layard *et alii* [1991]). L'OCDE et le FMI considèrent ainsi que l'importance du chômage structurel est liée à la rigidité des marchés du travail et impose par conséquent de les réformer.

Un certain nombre de travaux ont été conduits pour vérifier l'existence d'une relation entre institutions et niveaux de chômage et d'emploi. La plupart reprend la problématique néo-classique d'une relation inverse entre salaire et emploi. Cependant l'impact sur le salaire ou le coût salarial n'est le plus souvent pas directement testé, et c'est la relation entre institutions et performances d'emploi qui est privilégiée.

En dépit de ces réserves, un bilan de ces travaux permet de répondre à deux interrogations : les marchés du travail européens se distinguent-ils de ceux des Etats-Unis et du Japon ? Dans quelle mesure existe-t-il une similitude dans leurs institutions du marché du travail ? Trois dimensions institutionnelles des marchés du travail sont généralement analysées : la réglementation de l'emploi, le mode de négociation des salaires et l'existence d'un salaire minimum, la politique active de l'emploi et l'indemnisation du chômage.

La réglementation de l'emploi

Une réglementation de l'emploi existe « lorsqu'un employeur ne peut pas, même en accord avec ses salariés, utiliser certaines formes d'organisation du travail ou de contrats de travail sans risquer des sanctions légales ou l'invalidation des dispositions du contrat en cause » (Grubb et Wells [1993]).

L'évaluation du degré de rigueur ou de rigidité qui résulte de la réglementation de l'emploi doit tenir compte de multiples aspects : règles d'embauche, de licenciement, différenciation entre contrats à durée déterminée et indéterminée, coûts associés, contraintes portant sur la durée du travail, sur le recours au travail à temps partiel, restrictions de certaines formes de travail (travail de nuit, posté, en fin de semaine). Les contraintes effectives dépendent de la législation du travail mais aussi d'autres sources telles que la jurisprudence, les conventions collectives, ainsi que de la structure des cotisations et des prestations de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne le temps partiel. Deux approches peuvent être envisagées : apprécier la rigueur de la réglementation à partir des opinions des employeurs ou bien à partir des contraintes légales. Si la première n'est pas totalement satisfaisante en raison de la subjectivité des jugements portés, et d'éventuelles différences d'appréciation d'un pays à l'autre, la seconde se heurte à l'imprécision de certaines dispositions, au degré inégal de couverture par les conventions collectives et à l'écart entre la législation et la pratique, en particulier lorsque les contraintes fixées sont minimales.

Grubb et Wells [1993] ont proposé une méthode d'évaluation fondée sur le classement des pays sur différents critères, à partir desquels est calculé un rang moyen caractérisant le degré de rigueur de la législation. La dernière étude de l'OCDE [1999] propose une méthode différente fondée sur l'attribution d'une note ou score à 22 indicateurs, pondérés et agrégés en quatre étapes.

Des réglementations très inégalement contraignantes

La rigueur de la réglementation de l'emploi est très variable selon les pays. Dans les années 80, l'emploi est strictement réglementé sur la plupart des aspects analysés dans les pays d'Europe du Sud et peu réglementé au Royaume-Uni et en Irlande (Grubb et Wells [1993]). Pour les autres pays européens, certains aspects sont strictement réglementés et d'autres non, il est donc difficile de repérer un degré de rigueur global. Ainsi, le Danemark se caractérise par une réglementation globalement peu contraignante mais limite fortement la durée normale du travail hebdomadaire. Les Pays-Bas sont assez proches de ce comportement mais limitent eux l'ensemble des aspects relatifs à la durée du travail.

Pour les années 90, les mêmes pays tendent à se retrouver aux deux pôles : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ont la réglementation la moins contraignante, et les pays du sud de l'Europe la réglementation la plus stricte (OCDE [1999]). Les cinq pays européens dont le taux de chômage a baissé ont clairement des réglementations de l'emploi très inégalement rigoureuses : très souple au Royaume-Uni, plutôt souple en Irlande et au Danemark, moyennement stricte aux Pays-Bas et en Norvège. Entre la fin des années 80 et la fin des années 90, la plupart des pays a maintenu le même degré de rigueur ou l'a légèrement assoupli, notamment en ce qui concerne le recours aux contrats à durée déterminée et à l'intérim. Par ailleurs, presque tous les pays ont introduit des contraintes supplémentaires pour les licenciements collectifs. Les positions relatives des pays sont donc restées plutôt stables.

Tableau 11. Rigueur de la réglementation de l'emploi à la fin des années 90

	Rigueur globale de la réglementation	Licenciements emploi régulier	Emplois Temporaires	Licenciements individuels
Portugal	3,7	4,3	3,0	3,6
Grèce	3,5	2,4	4,8	3,3
Italie	3,4	2,8	3,8	4,1
Espagne	3,1	2,6	3,5	3,1
France	2,8	2,3	3,6	2,1
Allemagne	2,6	2,8	2,3	3,1
Norvège	2,6	2,4	2,8	2,8
Suède	2,6	2,8	1,6	4,5
Belgique	2,5	1,5	2,8	4,1
Autriche	2,3	2,6	1,8	3,3
Japon	2,3	2,7	2,1	1,5
Pays-Bas	2,2	3,1	1,2	2,8
Finlande	2,1	2,1	1,9	2,4
Danemark	1,5	1,6	0,9	3,1
Irlande	1,1	1,6	0,3	2,1
Royaume-Uni	0,9	0,8	0,3	2,9
Etats-Unis	0,7	0,2	0,3	2,9

La rigueur de la réglementation est cotée sur une échelle allant de 0 à 6.
Source : OCDE [1999]

Réglementation de l'emploi et performances du marché du travail

La réglementation de l'emploi peut avoir deux types d'impact sur le marché du travail. D'une part, la réglementation affecte la rapidité et l'ampleur de l'ajustement quantitatif de l'emploi à l'activité. Les coûts d'embauche, de formation et de licenciement déterminent en effet une zone d'insensibilité de l'emploi aux variations du salaire. D'autre part, la réglementation influe sur la

structure de l'emploi en encourageant plus ou moins le développement de formes plus souples, moins réglementées. Plus la réglementation est contraignante sur les emplois à durée indéterminée, plus les emplois à durée déterminée sont susceptibles de constituer une forte proportion des embauches.

Une réglementation stricte de l'emploi, en particulier concernant les licenciements, tend effectivement à diminuer la vitesse et l'ampleur de l'ajustement de l'emploi. Les embauches tendent à être plus faibles en période d'expansion et les licenciements moins nombreux en période de récession, alors que le niveau moyen d'emploi est équivalent (Bertola [1990]). Pour les années 90, plus la législation de l'emploi est contraignante, plus la proportion des emplois à faible ancienneté est réduite, ce qui indique une rotation à court terme de la main-d'œuvre moins rapide (Passet et Jestaz [1998]). S'opposent ainsi des pays à forte rotation de l'emploi et à législation de l'emploi plus souple (notamment Etats-Unis, Canada, Danemark, et dans une moindre mesure Irlande et Royaume Uni) et des pays à faible rotation et législation rigoureuse (Japon, Italie, Portugal, Autriche, Grèce et Belgique). En revanche, la rigueur de la réglementation n'a pas d'effet significatif sur la proportion d'emplois temporaires.

Aucun lien ne semble pouvoir être établi entre le niveau de chômage et la rigueur de la réglementation. Une forte protection de l'emploi ne correspond pas forcément à un faible niveau de chômage (OCDE [1999]). En revanche, la réglementation de l'emploi influe sur l'évolution du chômage. Une réglementation plus stricte va de pair avec une moindre rotation de la main-d'œuvre et des emplois. La faiblesse des flux d'entrée et de sortie de l'emploi alors tend à accroître la durée de chômage (Blanchard et Portugal [1998], OCDE [1999]), et donc à stabiliser le nombre de chômeurs. Enfin plus le degré de protection de l'emploi est fort et plus la proportion de chômeurs de longue durée est élevée (Passet et Jestaz [1998]). Cinq pays font toutefois exception, associant faible rotation de la main-d'œuvre et faible proportion de chômeurs de longue durée : Suisse, Finlande, Suède, Autriche, Norvège, Japon. Ces pays ont la particularité de connaître un faible niveau de chômage, ou une montée récente du chômage. Seule l'Irlande connaît un chômage de longue durée important, en dépit d'une faible protection de l'emploi et d'une rotation moyenne de la main-d'œuvre.

Le mode de fixation des salaires

Deux types de déterminants institutionnels influent directement sur l'évolution des salaires : le système de négociation collective d'une part, l'existence et le niveau relatif du salaire minimum d'autre part. Les conséquences macroéconomiques des différents systèmes de négociation ont été analysées par de nombreux travaux à partir du début des années 80. Les premières études concluaient que les pays où les négociations sont centralisées ont des salaires réels plus élevés et le taux de chômage le plus bas (Bruno et Sachs [1985]). Par la suite est mise en évidence l'existence d'une « courbe en cloche » : les systèmes centralisés mais aussi les systèmes décentralisés affichent de bonnes performances en terme de salaires et de chômage (Calmfors, Driffill [1988]).

La négociation des salaires peut se dérouler au niveau national (systèmes centralisés), au niveau d'une branche ou d'une profession (systèmes intermédiaires) ou au niveau de l'entreprise (systèmes décentralisés). Selon le niveau auquel ont lieu les négociations, les conséquences sur la croissance des salaires, l'emploi et donc le chômage différeront.

L'impact du niveau de négociation dépend tout d'abord des externalités produites, c'est-à-dire des conséquences des augmentations de salaire négociées pour des individus non concernés par la négociation (Calmfors [1993]). Une augmentation de salaire peut en effet induire une hausse des prix, réduisant alors le revenu réel des individus qui ne sont pas concernés par la hausse de salaire. Ces externalités peuvent déclencher des processus d'ajustement néfastes à

l'emploi. Les systèmes décentralisés favoriseraient ainsi un processus de rattrapage des salaires, source de tensions inflationnistes, voire même une surenchère sur les salaires nominaux. En revanche, les effets externes seraient d'autant mieux pris en compte, d'autant plus réduits que le nombre de personnes concernées par une négociation est grand. Par conséquent, un système centralisé serait plus à même d'internaliser ces effets externes, et les performances du marché du travail seraient donc meilleures qu'avec un système décentralisé. En outre, la centralisation des négociations permet de structurer les anticipations des acteurs et évite les dérapages liés à la désynchronisation des négociations.

DEBUT ENCADRE

Encadré 3. Centralisation/décentralisation : indicateurs et difficultés méthodologiques

Les premières études caractérisaient les systèmes de négociation collective par leur degré de corporatisme. Le concept de corporatisme visait à intégrer des facteurs censés produire une modération de la croissance des salaires réels. Si le corporatisme est lié au degré de centralisation et de coordination des négociations, il rend compte dans un même indicateur de plusieurs aspects économiques et politiques, difficiles à chiffrer, et ne bénéficie pas d'une définition unique. Très critiques à l'égard de ce concept, Calmfors et Driffill [1988] ont privilégié la caractérisation des systèmes de négociation par le degré de centralisation. Celui-ci renvoie à la structure formelle de la négociation, et conduit à distinguer les trois niveaux utilisés pour la discussion théorique des conséquences macroéconomiques de la négociation collective.

Cependant l'issue des négociations dépend également du degré de coordination des partenaires sociaux. La coordination renvoie à deux aspects complémentaires : d'une part l'existence d'une cohérence entre les objectifs des différents niveaux de négociation (OCDE [1994]), d'autre part l'existence d'un consensus entre les partenaires sociaux (OCDE [1997]). Soskice [1990] considère qu'une forte coordination est équivalente à une centralisation de fait. Par conséquent, trois systèmes peuvent être distingués : les systèmes centralisés/coordonnés, les systèmes intermédiaires et les systèmes décentralisés/peu coordonnés.

Deux indicateurs quantitatifs sont en outre fréquemment retenus pour rendre compte de la portée du système de négociation : le taux de syndicalisation et le taux de couverture conventionnelle. Le taux de syndicalisation varie très fortement selon les pays et ne rend pas vraiment compte du rôle et de l'importance des syndicats. Dans la plupart des pays, la proportion de salariés couverts par une convention collective est nettement plus importante que celle des syndiqués. Cet écart dépend de l'application par les employeurs des conventions collectives à des salariés non concernés a priori, et de l'extension par la loi des conventions conclues.

Ces indicateurs posent quelques difficultés. Ainsi, comment apprécier un système formellement très centralisé mais peu coordonné ? Des systèmes peu centralisés mais fortement coordonnés comme ceux de la Suisse et du Japon ont ainsi donné lieu à des analyses différentes (Calmfors et Driffill [1988], Soskice [1990]).

L'indicateur de centralisation utilisé est souvent sommaire (Calmfors [1993]). Il ne rend compte que de la dimension « verticale », des niveaux auxquels s'opèrent les négociations. Est alors oubliée la dimension « horizontale », correspondant à des négociations professionnelles, régionales et dépendant aussi de la portée de l'accord, de l'importance du secteur syndicalisé. Par ailleurs, les négociations se déroulent fréquemment à plusieurs niveaux, ce qui peut affaiblir la modération salariale d'un système apparemment centralisé (cas de la Suède notamment).

FIN ENCADRE

En second lieu, les revendications salariales exprimées dans le cadre d'une négociation collective seront d'autant plus fortes que la concurrence est altérée. Dans le cas de négociations centralisées, les syndicats peuvent bénéficier d'un rapport de forces plus avantageux que dans le cas de négociations décentralisées. Ils seraient alors incités à exiger des augmentations salariales plus fortes. Par ailleurs, les conséquences pour l'emploi des revendications salariales dépendent du degré de concurrence que subissent les produits concernés par la négociation, et en particulier de la possibilité de leur substituer d'autres produits. Ainsi, une entreprise accordant une augmentation de salaire peut voir son prix relatif augmenter, perdre une partie de sa clientèle (effet de substitution entre les produits) et devra réduire ses effectifs. Ainsi, la pression de la concurrence incite à la modération salariale dans le cas de négociations décentralisées.

Enfin, négocier à un niveau décentralisé permet de conclure des accords plus complexes, pas seulement ciblés sur les salaires. Des négociations portant à la fois sur l'emploi et les salaires, ou sur l'investissement et les salaires, donnent des résultats plus avantageux que des négociations uniquement salariales (Cahuc et Zylberberg [1997]). De tels accords sont plus difficiles à construire à un niveau plus global, d'où une certaine rigidité des négociations centralisées. Par ailleurs, les niveaux de négociation peuvent ne pas réagir avec la même rapidité à un choc externe. Un système centralisé permettrait une réponse plus cohérente qu'un système décentralisé (Bruno et Sachs [1985]).

La relation entre systèmes de négociation collective et performance du marché du travail dépend de l'importance relative des effets externes et des effets de la concurrence. Les auteurs s'accordent sur l'efficacité des négociations centralisées : l'internalisation des effets externes compense alors largement l'accroissement du pouvoir de monopole et l'atténuation de la concurrence sur les marchés de produits. En revanche, l'efficacité des négociations décentralisées est plus discutée : certains, dont Calmfors et Driffill [1988], considèrent que la concurrence sur les marchés des produits limite les effets externes, d'autres estiment que cette compensation ne joue pas.

L'hypothèse d'une courbe « en dos d'âne » entre le degré de centralisation et le niveau du salaire réel correspond à l'idée qu'un niveau intermédiaire de négociation cumule les inconvénients des deux niveaux extrêmes. Ni l'effort d'internalisation des effets externes, ni la concurrence entre produits ne suffisent alors à modérer les revendications salariales. Par conséquent le salaire réel moyen est plus élevé et le niveau d'emploi plus faible.

Les systèmes de négociation en Europe

Depuis le début des années 80, les caractéristiques des systèmes de négociation européens ont évolué mais pas de la même façon (OCDE [1994],[1997]). Le degré de centralisation a diminué entre 1980 et 1990 pour le Danemark, la Finlande, l'Espagne, et cette baisse s'est poursuivie au début des années 90 en Suède et au Royaume-Uni. En revanche, la centralisation s'est accrue entre 1980 et 1990 en Norvège et au Portugal, et au début des années 90 en Italie. Le degré de coordination a également évolué différemment selon les pays : il a augmenté entre 1980 et 1990 en France et au Portugal, et au début des années 90 en Italie, il a baissé en revanche entre 1980 et 1990 en Espagne, et depuis 1980 en Suède et au Royaume-Uni. Une certaine convergence semble s'opérer vers une centralisation et une coordination moyennes à fortes, à l'exception notable du Royaume-Uni qui accentue l'écart avec les autres pays européens.

En ce qui concerne le taux de syndicalisation et le taux de couverture conventionnelle, indicateurs de la portée des négociations collectives, tous les pays européens ont connu une évolution au cours des années 80. Les données disponibles indiquent une baisse généralisée du taux de syndicalisation entre 1980 et 1990, mais cette baisse est surtout marquée en France, au Pays-Bas, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. Au début des années 90, davantage de pays voient au contraire leur taux de syndicalisation progresser. Les variations du taux de

couverture semblent beaucoup plus marquées entre 1980 et 1990 qu'au début des années 90, mais elles ne vont pas non plus dans le même sens pour tous les pays. Les pays européens se caractérisent sur toute cette période par un taux de couverture conventionnelle élevé, à l'exception, là aussi, du Royaume-Uni.

Compte tenu des divergences d'évolution des quatre indicateurs caractérisant les systèmes de négociation collective, la construction d'une typologie semble difficile. Elle se ramène de fait à répartir les systèmes en trois catégories (centralisés/coordonnés, intermédiaires, décentralisés/peu coordonnés). L'étude de l'OCDE [1997] propose ainsi une répartition des pays qui peut varier selon l'année.

Tableau 12. Systèmes de négociation collective

	1980	1990	1994
Centralisés/coordonnés	Allemagne Autriche Danemark Finlande Norvège Suède	Allemagne Autriche Finlande Norvège Suède	Allemagne Autriche Finlande Italie Norvège
Intermédiaires	Belgique Espagne Japon Pays-Bas Suisse	Belgique Danemark Espagne France Japon Pays-Bas Portugal Suisse	Belgique Danemark Espagne France Japon Pays-Bas Portugal Suède Suisse
Décentralisés/peu coordonnés	Etats-Unis France Italie Portugal Royaume-Uni	Etats-Unis Italie Royaume-Uni	Etats-Unis Royaume-Uni

Source : OCDE [1997]

Des divergences d'appréciation apparaissent pour certains pays. Les systèmes de négociation collective du Japon et de la Suisse sont tantôt considérés comme décentralisés (Calmfors, Driffill [1988]), tantôt au contraire comme fortement ou assez fortement coordonnés (Soskice [1990]), et ici classés comme des systèmes intermédiaires. Par ailleurs, dans des études récentes (Passet et Jestaz [1998], Cadiou *et alii* [1998]), le système suédois reste associé à une centralisation et une coordination forte. Les Pays-Bas et la Belgique sont considérés tantôt comme des systèmes intermédiaires, tantôt comme des systèmes centralisés/coordonnés. Seule l'Italie est classée de façon radicalement différente, sans doute en raison d'une divergence d'analyse sur les conséquences de la réforme de la négociation en 1993.

Compte tenu des difficultés à caractériser les systèmes de négociation, il est difficile d'évaluer avec précision l'impact des différents systèmes sur les performances en termes d'emploi et de chômage. Les résultats de diverses études menées depuis la fin des années 80 (OCDE [1997], Cahuc et Zylberberg [1997]) ne permettent pas de conclure définitivement à l'existence d'une relation entre les performances macroéconomiques et les caractéristiques des systèmes de négociation collective, qu'il s'agisse d'une relation linéaire ou d'une relation en cloche.

Ainsi, l'hypothèse d'une meilleure performance des systèmes très centralisés ou totalement décentralisés semble tantôt vérifiée, mais avec de fortes réserves (Scarpetta [1996]), tantôt rejetée (OCDE [1997]). Le seul résultat significatif est que les pays centralisés/coordonnés ont le plus faible taux de chômage (OCDE [1997]). En outre, un taux de syndicalisation important tend à augmenter le taux de chômage, sauf si le degré de coordination (entre employeurs et entre syndicats de salariés) est fort (Scarpetta [1996]). Les caractéristiques du système de négociation semblent avoir plus d'impact sur le taux de chômage des jeunes, le chômage de longue durée et le taux de non-emploi. Enfin, les systèmes très centralisés ou totalement décentralisés accroissent sensiblement la vitesse d'ajustement du chômage (Scarpetta [1996]).

En revanche, les systèmes centralisés/coordonnés ou intermédiaires sont significativement plus égalitaires en termes de salaires que les systèmes décentralisés (OCDE [1997], Scarpetta [1996]). Un fort taux de syndicalisation tend également à réduire les inégalités de salaire.

Salaires minimum et dispersion des salaires

Le salaire minimum est fréquemment considéré comme l'une des institutions du marché du travail à l'origine du chômage massif et persistant en Europe. Les pays européens ne sont cependant pas les seuls à avoir mis en place un salaire minimum, puisqu'il en existe notamment au Japon, aux Etats-Unis et au Canada. Les caractéristiques institutionnelles du salaire minimum varient néanmoins selon les pays.

Très peu d'études analysent le salaire minimum dans une perspective de comparaison internationale : OCDE [1994], Dolado *et alii* [1996], OCDE [1998]. Les systèmes existants peuvent être caractérisés selon trois critères : le mode de fixation du salaire minimum (pouvoirs publics, négociations collectives nationales, négociations collectives de branche), ses modalités d'ajustement (discrétionnaire ou automatique), l'importance d'une différenciation au sein d'un pays.

En Europe, le salaire minimum est fixé au niveau national par le gouvernement en Espagne, au Portugal, en France, au Luxembourg (tableau 13). Le Royaume Uni, en avril 1999, vient de rejoindre ce premier groupe, et l'Irlande devrait suivre l'année prochaine. En Belgique et en Grèce, il existe également un salaire minimum national mais fixé par une convention collective nationale. Dans les autres pays la situation est plus difficile à apprécier puisque la fixation des salaires dépend des seuls partenaires sociaux au niveau des branches.

L'ajustement du salaire minimum diffère selon les pays. L'évolution en niveau dépend cependant largement des revalorisations ponctuelles. Au total, depuis le milieu des années 70, les salaires minima en termes réels ont stagné (Belgique) ou ont diminué (Espagne, Grèce et surtout Portugal, Pays-Bas). Seuls le Luxembourg et la France connaissent une progression du salaire minimum réel, modeste en France depuis le début des années 80 (OCDE [1998]). Au-delà de ces caractéristiques institutionnelles, l'impact du salaire minimum sur les modes de fixation des salaires dépend de son niveau et de la proportion de salariés concernés.

L'effet du salaire minimum sur l'emploi apparaît très incertain. Le niveau du salaire minimum est susceptible de limiter la demande de travail, et donc d'accroître le chômage. En théorie, l'effet sur l'emploi dépend des caractéristiques du marché du travail. Dans le cas d'un marché du travail concurrentiel, la hausse du salaire minimum au-delà du salaire d'équilibre réduit effectivement l'emploi. Dans le cas d'un monopsonne (un employeur unique), la rémunération des salariés est inférieure à leur productivité marginale en valeur. Si le salaire minimum est compris entre le salaire « normal » en monopsonne et le salaire « normal » en concurrence, alors l'emploi croît. Au-delà du salaire concurrentiel, on retrouve l'effet négatif sur l'emploi. L'importance des effets sur l'emploi dépend évidemment de l'élasticité de la demande de travail d'une part, de l'offre de travail d'autre part. Dans le cas d'un salaire d'efficience (incitant les travailleurs à

l'effort), la baisse du salaire minimum est susceptible de réduire la productivité des travailleurs concernés, conduisant à une réduction de l'emploi en raison de la perte de compétitivité de l'entreprise. Au total, il n'existe pas de conclusion théorique univoque sur les effets du salaire minimum sur l'emploi.

Tableau 13. Modalités de salaire minimum

	Date	Mode de fixation	Indexation	Niveau*
Allemagne		Conventionnel, sectoriel		31 à 49
Autriche		Conventionnel, sectoriel		
Belgique	1975	Conventionnel, national	Prix à la consommation	43
Danemark		Conventionnel, national		
Espagne	1963, 1976	Légal	Prix et performances économiques	35
Finlande		Conventionnel, généralisé de fait		
France	1950, 1970	Légal	Prix et (en partie) taux de salaire horaire. « Coups de pouce » discrétionnaires	52
Grèce	1968, 1990	Conventionnel, national	Réévaluation discrétionnaire 2 à 3 fois par an	52
Irlande		Secteurs très spécifiques		
Italie		Conventionnel, sectoriel		
Japon		Légal		
Luxembourg	1944	Légal	Prix et performances économiques	55
Norvège		Conventionnel, généralisé de fait		
Pays-Bas	1968	Légal	Salaires moyens, avec suspension éventuelle	45
Portugal	1974	Légal	Prix et performances économiques	45
Royaume-Uni	1909-93 1999	Certains secteurs Légal	Pas d'indexation automatique	41
Suède		Conventionnel, généralisé de fait		
Etats-Unis	1938	légal, au niveau des Etats et au niveau fédéral	Pas d'indexation automatique	39
Japon	1959, 1968	Légal	Prix et des salaires	

* Niveau en % du salaire médian
Sources : OCDE [1998] et CSERC [1999].

Les études empiriques n'apportent pas non plus de réponse définitive. Un consensus avait paru s'établir autour de l'idée qu'une hausse de 10% du salaire minimum provoquait une baisse de 1 à 3% de l'emploi des moins de 20 ans. Ce consensus a été remis en cause par l'analyse de Card et Krueger sur données longitudinales américaines, faisant au contraire apparaître un effet positif sur l'emploi. L'étude de quelques pays européens débouche sur des résultats très nuancés (Dolado *et alii* [1996]). En France, l'augmentation substantielle du SMIC au milieu des années 80 n'a pas eu d'effet négatif sur l'emploi, la détérioration de la situation des travailleurs à bas salaires s'expliquant par d'autres facteurs (en particulier le développement des dispositifs permettant une rémunération inférieure au minimum). L'abolition des *Wages Councils* en 1993

au Royaume-Uni n'a pas eu de larges conséquences sur les salaires, ni sur les comportements d'embauche et de sortie des secteurs auparavant concernés par le salaire minimum.

Le niveau du salaire minimum ne semble pas avoir d'impact négatif significatif sur l'emploi des adultes (OCDE [1998]). En élargissant l'analyse à d'autres pays qui ne disposent pas forcément d'un salaire minimum national, aucune corrélation n'apparaît non plus entre le niveau relatif du salaire minimum et le taux de chômage moyen dans les années 90 (Passet et Jestaz [1998]).

Quant à l'influence du salaire minimum sur l'emploi des jeunes, elle n'est pas véritablement mise en évidence. Aux Pays-Bas, la diminution du salaire minimum pour les jeunes en 1981 et en 1983 n'a pas entraîné de large mouvement de substitution entre jeunes et adultes (Dolado *et alii* [1996]). En Espagne, la hausse du salaire minimum pour les jeunes en 1990 semble avoir provoqué une baisse de l'emploi des jeunes mais elle est peu significative. Par ailleurs certains pays (notamment Norvège, Pays-Bas, Danemark) combinent un salaire minimum relatif assez élevé et un faible chômage des jeunes.

En modifiant la distribution des salaires, le salaire minimum peut influencer indirectement sur le niveau d'emploi. La dispersion des salaires est appréciée en rapportant le niveau de salaire du neuvième décile (10% des salariés les plus payés gagnent au-delà) à celui du premier décile (les 10% les moins bien payés).

Les pays d'Europe continentale présentent la particularité, par rapport aux Etats-Unis, d'avoir une forte compression de la hiérarchie salariale des cinq premiers déciles (Blau et Kahn [1996]). Quel est l'impact du salaire minimum sur cette dispersion ? Des travaux économétriques récents indiquent que le salaire minimum accroît la proportion de travailleurs qui gagnent exactement ce minimum (Card et Krueger [1995]). Lorsque le salaire minimum est augmenté, les travailleurs rémunérés au minimum vont bénéficier d'un niveau de salaire plus élevé, s'ajoutant aux travailleurs déjà rémunérés au nouveau montant minimum. Enfin, le salaire minimum est à l'origine d'un effet d'entraînement des salaires supérieurs.

Quel est l'impact de la dispersion des salaires sur la performance d'emploi ? Pour les théoriciens d'inspiration néoclassique, le salaire minimum est défavorable à l'emploi parce qu'il tronque la distribution des salaires et fait obstacle à l'embauche de salariés dont la productivité est réputée inférieure au salaire minimum. De manière générale une dispersion plus grande des salaires (plutôt vers le bas) serait favorable à l'emploi, notamment de salariés peu qualifiés.

Ce schéma n'a pas été validé nettement par les études statistiques. Ainsi, Passet et Jestaz [1998] ne peuvent établir l'impact de la dispersion des salaires sur le taux de chômage pour la période 1990-96. Ils notent toutefois l'existence d'une relation croissante entre dispersion des salaires et taux d'emploi, exception faite de la Suède, du Danemark, de la Norvège et de la Suisse. Par ailleurs, divers indicateurs de dispersion sont rapprochés du taux de chômage relatif de deux groupes particulièrement touchés par le chômage : les non-qualifiés et les jeunes. Aucune corrélation ne semble exister entre ces variables pour aucun des deux groupes.

La politique active de l'emploi

Les politiques publiques d'emploi visent à agir sur le volume et la structure du chômage, de l'emploi et de la population active. Deux types d'action sont plus particulièrement susceptibles de rendre les marchés du travail européens plus rigides : la politique active d'emploi et le système d'indemnisation du chômage. Ces deux types d'action sur le marché du travail sont-ils utilisés de la même manière et avec la même intensité dans les différents pays européens ?

Les politiques actives du marché du travail correspondent à des mesures « qui visent à faciliter l'accès au marché du travail et à l'emploi, ainsi qu'à améliorer les qualifications professionnelles et le fonctionnement du marché du travail » (OCDE [1993]). Elles sont donc susceptibles d'agir sur le niveau et la répartition de l'emploi par catégorie de main-d'œuvre. L'OCDE comme la Commission européenne ont ainsi fortement soutenu le développement des politiques actives depuis le début des années 90.

Si les dépenses actives de la politique de l'emploi, en proportion du PIB, n'ont cessé d'augmenter dans l'Union européenne depuis le milieu des années 80, les pays diffèrent fortement à la fois par le taux d'activité des dépenses d'emploi et par leur proportion dans le PIB (Auer [1997]). La Suède et le Danemark atteignent un niveau particulièrement élevé, et s'opposent ainsi à des pays comme le Royaume-Uni ou l'Autriche, qui ont un niveau et une proportion faible de dépenses actives.

Tableau 14. Dépenses actives pour l'emploi, 1985-97

	en % du PIB			en % des dépenses pour l'emploi
	1985	1990	1997	1997
Allemagne	0,8	1,0	1,3	32,9
Autriche	0,3	0,3	0,5	26,0
Belgique	1,3	1,2	1,3	32,6
Danemark	1,1	1,1	1,8	31,0
Espagne	0,3	0,8	0,6	23,0
Finlande	0,9	1,0	1,6	32,8
France	0,7	0,8	1,4	42,5
Grèce	0,2	0,4	0,4	41,2
Irlande	1,5	1,4	1,7	40,8
Italie	-	2,0	1,1	55,1
Luxembourg	0,5	0,3	0,3	30,9
Norvège	0,6	0,9	1,0	58,7
Pays-Bas	1,3	1,2	1,7	31,3
Portugal	0,4	0,6	0,9	49,2
Royaume-Uni	0,7	0,6	0,4	31,1
Suède	2,1	1,7	2,1	49,2
Etats-Unis	0,3	0,2	0,2	41,9
Japon	0,2	0,1	0,1	17,3

Source : OCDE

L'efficacité de ces politiques fait l'objet de deux types d'évaluation. D'une part les évaluations microéconomiques cherchent à apprécier les effets sur les publics cibles ainsi que les effets directs nets sur le marché du travail. D'autre part, les évaluations macroéconomiques portent sur les effets globaux en termes d'emploi, de chômage, d'équilibre macro-économique. Ce second type d'évaluation est directement lié à la recherche d'explications des différences de chômage et des différences de fonctionnement des marchés du travail.

Les politiques actives de l'emploi induisent des effets complexes et contradictoires (Calmfors [1994], OCDE [1993]). En effet, l'un des objectifs de la politique active de l'emploi est d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail par les programmes de formation, de reconversion et par le service public de l'emploi. Si les offres d'emploi sont satisfaites plus rapidement, le coût du recrutement se trouve réduit, ce qui peut inciter les entreprises à embaucher. Par ailleurs, des emplois vacants moins nombreux réduisent la

nécessité pour les employeurs d'accroître les salaires proposés pour attirer les travailleurs. Ces deux effets contribuent tous deux à augmenter l'emploi.

Le chômage est susceptible d'altérer la productivité dans la mesure où les chômeurs ne peuvent mettre à jour leurs compétences et perdent leurs habitudes de travail, surtout dans le cas d'un chômage de longue durée. Un objectif de la politique active de l'emploi est précisément d'accroître la productivité de la main-d'œuvre, ou de neutraliser les effets négatifs du chômage. Si la productivité progresse, l'emploi peut augmenter. Cet effet est cependant très incertain, l'accroissement de la productivité pouvant aussi limiter les embauches.

Le chômage tend à réduire l'offre de travail, surtout lorsqu'il est de longue durée. Les travailleurs découragés et les travailleurs âgés qui bénéficient de dispositifs de sortie anticipée d'activité renoncent peu à peu à se maintenir dans l'activité. Les personnes susceptibles d'entrer sur le marché du travail peuvent également y renoncer lorsque le niveau du chômage est élevé. Les politiques actives du marché du travail visent alors à maintenir dans l'activité une fraction de la population active.

Les programmes de formation peuvent favoriser la concurrence entre les candidats à l'embauche et les travailleurs employés et donc exercer une pression à la modération des salaires, ce qui se traduirait par un accroissement de l'emploi. Les effets de substitution et d'aubaine concernent principalement les programmes de créations d'emplois et d'aide à l'embauche de différentes catégories de chômeurs. Les effets d'aubaine correspondent à des embauches qui auraient eu lieu même en l'absence de mesure en faveur du groupe cible. L'effet de substitution correspond au remplacement par les employeurs d'une certaine catégorie de travailleurs par une autre, en raison de la modification des coûts salariaux relatifs.

Enfin, les politiques actives peuvent pousser les salaires à la hausse dans la mesure où la participation aux programmes permet un revenu de remplacement plus élevé, une meilleure protection sociale, de meilleures perspectives d'emploi ou encore, comme c'est le cas en Suède, une extension de la durée d'indemnisation du chômage. La pression à la modération salariale est ainsi réduite, et les employeurs devront proposer des salaires plus élevés pour attirer la main-d'œuvre.

Les travaux empiriques sur les effets macroéconomiques des politiques du marché du travail sont peu nombreux, et ceux qui estiment l'impact sur l'emploi et le chômage sont très rares. La principale estimation des effets sur le chômage est celle de Layard *et alii* [1991] portant sur les années 80. Elle s'appuie sur plusieurs spécifications d'une équation reliant le taux de chômage à l'évolution de l'inflation, à diverses variables institutionnelles supposées avoir un effet sur la pression salariale (durée d'indemnisation du chômage, taux de compensation, niveau de couverture syndicale, degré de coordination des organisations syndicales, degré de coordination des organisations patronales), et au niveau des dépenses actives rapportées au PIB par tête. Le coefficient correspondant à cette dernière variable est négatif et significatif. Un accroissement de la participation aux programmes de 1% de la population active entraînerait donc une diminution du chômage de 1,5% et donc un accroissement de 0,5% du taux d'emploi (Calmfors [1993]).

L'indemnisation du chômage

Tous les pays industrialisés disposent d'un système d'indemnisation du chômage, qui se situe à l'intersection de la protection sociale et de la politiques de l'emploi dite passive . La comparaison des systèmes nationaux d'indemnisation du chômage est très difficile. Des différences existent entre les pays sur un certain nombre de caractéristiques : rapport entre le montant de l'indemnité versée et le montant du salaire antérieur (taux de remplacement), durée d'indemnisation, conditions d'indemnisation (en particulier la durée d'emploi antérieure), existence d'aides

supplémentaires, au niveau régional ou local (aides alimentaires, au logement, liées à la situation familiale du chômeur). Par ailleurs certains dispositifs se substituent à l'indemnisation : subvention au chômage partiel, programmes de formation, préretraite par exemple.

Deux types d'indicateurs fournissent une base de comparaison. L'OCDE calcule un indicateur synthétique, le taux de remplacement (brut et net), qui détermine le rapport entre le montant de l'indemnisation et celui du salaire antérieur pour deux niveaux de revenus, trois durées d'emploi et trois situations de famille. Cet indicateur est cependant peu satisfaisant. Il surestime la générosité de l'indemnisation puisque la montée du chômage s'est accompagnée d'une dégradation de la proportion de chômeurs indemnisés et du taux de remplacement effectif en raison de la progression des chômeurs à faible durée d'emploi antérieure. De plus, il intègre la possibilité offerte par certains pays de renouveler ses droits à indemnisation en participant à des programmes de politique active. Seuls trois pays, les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, ont connu une baisse sensible du taux de remplacement. De manière générale, les systèmes d'indemnisation sont plus généreux en Europe qu'aux Etats-Unis ou au Japon (tableau 15).

Tableau 15. Les systèmes d'indemnisation du chômage

	Intensité de l'effort d'indemnisation		Taux brut de remplacement en %	
	1991	1995	1991	1995
Allemagne	0,27	0,25	29	26
Autriche	-	0,33	31	26
Belgique	0,30	0,21	42	39
Danemark	0,41	0,42	51	67
Espagne	0,17	0,11	33	32
Finlande	0,25	0,24	39	43
France	0,15	0,12	37	37
Grèce	0,07	-	12	15
Irlande	0,19	0,21	29	26
Italie	0,07	0,06	2	20
Luxembourg	0,12	0,12	-	-
Norvège	0,20	0,22	39	39
Pays-Bas	0,44	0,44	51	46
Portugal	0,09	0,12	34	35
Royaume-Uni	0,12	0,10	18	18
Suède	0,27	0,26	29	27
Japon	0,11	0,12	10	10
Etats-Unis	0,06	0,08	11	12

L'intensité de l'effort d'indemnisation est le rapport entre les dépenses d'indemnisation en % du PIB et le taux de chômage.

Source : OCDE

Le niveau d'indemnisation est susceptible d'avoir deux types d'effets : sur la durée de la recherche d'emploi et donc sur le niveau du chômage d'une part, sur la qualité de l'appariement entre offre et demande de travail d'autre part. Pour les modèles de la recherche d'emploi (*job search*), l'indemnisation réduit le coût de la recherche et tend donc à la prolonger. Elle a aussi un effet désincitatif au travail. Ces effets dépendent des conditions d'accès à l'indemnisation. Des conditions strictes peuvent donc réduire l'impact négatif sur la recherche d'emploi (exemple du Danemark, de la Suisse et des Pays-Bas), de même que le contrôle des efforts de recherche des chômeurs. Par ailleurs la durée d'indemnisation maximale est le plus souvent limitée. Enfin,

les taux de remplacement ne renseignent que partiellement sur l'incitation à l'emploi. Interviennent également les prestations qui n'obligent pas à une recherche active d'emploi (prestation d'invalidité, de préretraite) mais peuvent dans certains cas se substituer à des indemnités de chômage. D'autres éléments du système de protection sociale (allocation logement, prestations en nature) dont peuvent bénéficier les chômeurs ainsi que les taux marginaux d'imposition peuvent également influencer sur le passage entre le chômage et l'emploi (OCDE [1996]). Pour les modèles d'appariement (*job matching*), l'indemnisation favorise au contraire une bonne recherche d'emploi et permet d'obtenir une meilleure adéquation entre offres et demandes d'emploi.

Les études empiriques fournissent des résultats fragiles et discutables. Du point de vue microéconomique, le niveau d'indemnisation a un impact faible sur la durée du chômage. Au Royaume-Uni, pays qui a le plus fortement réformé son système d'indemnisation, l'impact a été modéré sur la durée du chômage. Si la probabilité de sortie du chômage augmente nettement dans la période qui précède la réduction des indemnités (Atkinson et Micklewright [1991]), il s'agit non seulement de la sortie vers l'emploi mais aussi de la sortie vers l'inactivité. Du point de vue macroéconomique, aucune liaison n'a pu être établie entre indemnisation et chômage. Des pays à systèmes généreux ont longtemps connu de très faibles taux de chômage, en Europe du Nord notamment. Les comparaisons internationales montrent que la diminution des indemnités de chômage par rapport au revenu du travail a un effet significatif mais faible sur le niveau du chômage à court et moyen terme (Layard *et alii* [1991], OCDE [1996]).

Conclusion

Les pays européens ne présentent pas de caractéristiques institutionnelles homogènes. Quant à la relation directe entre institutions et performances du marché du travail, seuls quelques liens partiels sont empiriquement validés. Ainsi, la réglementation de l'emploi a un impact sur la vitesse et l'ampleur de l'ajustement de l'emploi. Elle influe également sur la durée moyenne de chômage et sur la disparité des taux de chômage par catégorie. Par ailleurs, les systèmes centralisés de négociation collective tendent à réduire les inégalités de salaire et à permettre un taux de chômage plus bas.

L'hétérogénéité des caractéristiques institutionnelles des pays ayant connu une baisse du chômage renforce le scepticisme quant à leur impact global sur le niveau et l'évolution de l'emploi et du chômage. Plus qu'à chaque institution prise isolément, c'est donc à la configuration des différentes institutions qu'il semble nécessaire de s'intéresser.

IV / Cohérences nationales

Si elle fournit une masse d'informations précieuses pour la compréhension de la diversité des marchés nationaux du travail, l'analyse séparée des différentes institutions qui interviennent dans leur régulation a fourni des résultats décevants pour expliquer leurs performances respectives en termes d'emploi et de chômage. Deux raisons peuvent expliquer cet échec.

En premier lieu, la méthode d'analyse est *limitée dans son principe*. Elle conduit à accumuler des indicateurs partiels (flexibilité/rigidité, décentralisation/centralisation, politiques actives/politiques passives) dont on cherche s'ils sont corrélés avec les taux d'emploi ou de chômage. On suppose donc que si tous les indicateurs vont dans le même sens, les performances seront excellentes. Par exemple, pour les économistes libéraux la conjugaison de la flexibilité du rapport salarial, de la décentralisation des négociations et d'une indemnisation du chômage restrictive garantit les meilleurs résultats. Une hypothèse alternative serait que l'efficacité globale provient d'une combinaison entre des règles ou des dispositifs qui, à première vue, relèvent de logiques opposées. Par exemple, une forte indemnisation du chômage combinée à des mesures actives de réinsertion professionnelle favorise une meilleure réallocation des travailleurs dans un marché du travail fluide ; ou encore une négociation collective centralisée peut rendre compatibles et socialement acceptables une modération salariale globale couplée à une limitation des inégalités de salaires et à bonne protection sociale. Il ne s'agit donc pas d'agréger des indicateurs partiels pour calculer un indicateur synthétique mais d'analyser les facteurs de complémentarité ou de contradiction entre les différents mécanismes de la régulation du marché du travail.

En second lieu, la confrontation de ces indicateurs avec les performances du marché du travail fournit une analyse limitée *dans son champ*. Elle considère comme exogènes des variables qui sont essentielles pour expliquer les niveaux d'emploi et de chômage : croissance, productivité, échanges extérieurs, politique économique, budgétaire et monétaire, etc. L'efficacité du marché du travail ne peut être définie qu'en référence à un modèle de développement économique et social. Ici encore la question de la cohérence est essentielle. L'hypothèse adoptée est que les pays d'Europe occidentale présentent des logiques différentes de mise en cohérence, toujours imparfaite, entre les institutions du marché du travail et les autres sphères de la régulation. C'est ce degré de cohérence qui explique la nature et le niveau des résultats obtenus en matière d'emploi et de chômage (Auer [2000], Freyssinet [2000], Barbier et Gautié [1998]). Faute de pouvoir examiner les caractéristiques de tous les pays, quatre cas contrastés ont été retenus.

Deux pays ont maintenu, au cours des deux dernières décennies, une forte régulation négociée des marchés du travail et ont cherché à améliorer sa flexibilité en conservant ou en renouvelant les garanties protectrices de l'emploi. L'Allemagne n'a pu empêcher, pendant les années 90, l'apparition d'un chômage massif ; elle vit aujourd'hui la remise en cause de son modèle d'« économie sociale de marché ». Les Pays-Bas sont érigés en exemple pour avoir su retrouver le plein emploi après avoir connu un chômage élevé au début des années 80. Comment expliquer des évolutions si divergentes ?

Deux pays ont fait à la fin des années 70, pour des raisons très différentes, le diagnostic que la croissance de l'emploi était entravée par la rigidité de leur marché du travail. Ils ont systématiquement mis en cause les règles et dispositifs qui garantissaient la sécurité de l'emploi ou assuraient une détermination nationale homogène des salaires ; ils ont accepté les coûts sociaux de cette politique. L'Espagne a atteint le taux de chômage le plus élevé d'Europe occidentale et redécouvre, depuis quelques années, l'intérêt de régulations collectives négociées. Le Royaume-Uni est, quant à lui, parvenu à réduire sensiblement son taux de chômage mais dans des conditions qui n'assurent ni la performance économique, ni la cohésion sociale. Le retour au pouvoir d'un gouvernement travailliste amorce une phase de recherche de nouveaux compromis. Peut-on y voir l'échec de stratégies de « flexibilité totale » ?

Ces exemples typés ne fournissent pas une démonstration mais ils donnent une illustration de la diversité des trajectoires possibles. Il est intéressant de préciser dans ce cadre la situation de la France ; elle se caractérise au cours de la même période par la coexistence de régulations partielles, souvent contradictoires, et par l'incapacité à définir des compromis stables. Des performances économiques honorables n'ont pas empêché la montée tendancielle du chômage. Peut-on y observer aujourd'hui l'émergence d'une nouvelle cohérence ?

L'Allemagne : l'« économie sociale de marché »

Traumatisée par l'expérience du nazisme et directement confrontée, par l'intermédiaire de la République démocratique allemande, à la concurrence du « modèle socialiste », l'Allemagne de l'Ouest construit un mode d'organisation sociale spécifique qu'elle baptise « économie sociale de marché ». L'objectif est de combiner une adhésion sans réserves aux mécanismes du marché et des formes de régulation qui associent étroitement les syndicats à la gestion de la sphère sociale, au sens large. Ce modèle sera souvent présenté comme facteur explicatif des succès allemands tant en matière de performance économique que de paix sociale. Il résiste bien aux récessions de 1973 et 1980 mais ne peut éviter, au cours de la décennie 90, l'apparition d'un chômage massif.

Un marché du travail fortement régulé

Le modèle de croissance est centré sur l'industrie (elle occupe, dans le PIB et dans l'emploi, une part nettement supérieure à celle mesurée dans les autres pays européens). Le haut degré de technologie et la qualification de la main-d'œuvre assurent une compétitivité internationale fondée sur la qualité des produits et non sur les prix. Elle est donc compatible avec un Deutschmark fort et de hauts salaires. La régulation du marché du travail résulte d'un partage des tâches minutieusement codifié.

Le gouvernement et la Banque centrale (*Bundesbank*) ont la responsabilité d'assurer les conditions d'une croissance non-inflationniste de plein emploi. Dans ce cadre, ils font connaître les augmentations de salaires globalement acceptables. Les syndicats acceptent généralement ces normes car ils savent que si elles sont dépassées, la Bundesbank réagira en augmentant les taux d'intérêt pour lutter contre l'inflation, ce qui ralentira la croissance économique au détriment de l'emploi.

En revanche, l'Etat s'interdit toute intervention dans la négociation collective (*Tarifautonomie*). Elle s'organise au niveau des branches et porte principalement sur les salaires et la durée du travail. Bien que certaines conventions collectives soient signées au niveau régional, la puissance des organisations patronales et syndicales assure une homogénéité élevée du contenu de ces accords. En effet, il n'existe qu'une seule organisation patronale compétente dans le domaine social ; du côté syndical, il existe trois confédérations mais l'une d'entre elles, la DGB, assure un rôle dominant par l'intermédiaire de ses fédérations de branche, avec un rôle pilote de la métallurgie (IG Metall).

Au niveau des établissements, des entreprises et des groupes, le mécanisme de la codétermination (*Mitbestimmung*) garantit une association étroite des conseils élus représentants les travailleurs (*Betriebsräte*) à la gestion de l'emploi et des conditions de travail. La recherche du compromis est non seulement imposée par la loi mais, sauf exceptions, souhaitée par les deux parties.

L'apprentissage est l'objet d'une gestion conjointe par les organisations patronales et syndicales (négociation collective), les entreprises et les conseils d'établissements mais aussi par l'Etat

fédéral et les Länder (les régions allemandes sont dotées d'un fort degré d'autonomie et de ressources propres importantes). L'apprentissage constitue une pièce essentielle de la régulation du marché du travail : deux tiers d'une génération de jeunes passent par cette voie qui assure à la fois la performance économique (main-d'œuvre hautement qualifiée) et de larges perspectives de promotion sociale.

Enfin, la gestion du marché du travail est assurée par un Office fédéral du travail aux compétences très larges : il dispose, au moins juridiquement, du monopole du placement ; il verse les indemnités de chômage total ou partiel et organise les formations pour les chômeurs ; il a la responsabilité des migrations internationales. Cet office est dirigé par un conseil d'administration qui réunit des représentants de l'Etat fédéral, des collectivités territoriales et des organisations syndicales et patronales.

Selon des modalités multiples, les représentants des Pouvoirs publics et des acteurs sociaux assurent donc une régulation conjointe du marché du travail. Au cours de la période de croissance forte, ce système complexe se révèle performant : le chômage est maintenu à des niveaux très faibles ; il en est de même pour les conflits sociaux.

Une réponse efficace au ralentissement de la croissance

Comme les autres pays européens, l'Allemagne occidentale souffre des récessions économiques après 1973. Cependant, le marché du travail traverse cette phase de croissance ralentie et fluctuante en préservant, pour l'essentiel, les mécanismes de régulation établis dans la période antérieure. En premier lieu, les syndicats, par choix stratégique ou sous la contrainte de rapports de forces défavorables acceptent le principe de modération salariale. La part des salaires dans le produit national diminue. En second lieu, la gestion de l'emploi par les entreprises se réalise avec un recours minimum aux licenciements. Ceci peut s'expliquer en partie par la volonté des directions de maintenir un climat social favorable aux nécessaires restructurations. Mais le principal facteur explicatif est probablement le coût des licenciements économiques. Dès qu'ils touchent plus de cinq salariés l'entreprise doit établir en accord avec le conseil d'établissement un plan social ; elle doit justifier la nécessité économique des licenciements et en choisir les victimes en respectant des règles d'équité. Autant que possible, les entreprises gèrent donc les fluctuations d'activité par le recours alternatif et massif au chômage partiel indemnisé et aux heures supplémentaires.

En troisième lieu, les syndicats placent en tête de leurs revendications la réduction de la durée conventionnelle du travail. La métallurgie joue un rôle pilote. Après la plus grande grève de l'après-guerre, l'IG Metall obtient la réduction de la durée hebdomadaire de 40 heures en 1984 à 35 heures aujourd'hui. Les syndicats acceptent en contrepartie, outre la modération salariale, un certain degré de flexibilité dans la gestion des horaires collectifs. Les autres branches ont, plus ou moins activement, suivi ce modèle de telle sorte que la durée conventionnelle du travail a diminué entre 1983 et 1993 de plus de 100 heures en moyenne annuelle. De vives controverses ont porté sur l'effet de cette réduction ; les experts des organisations syndicales estiment à près d'un million d'emplois l'effet positif ; les chiffres des experts patronaux sont beaucoup plus faibles.

Cet ensemble de facteurs explique que le recours à la politique publique de l'emploi reste modeste pendant cette période. Un système d'indemnisation du chômage, relativement généreux dans son niveau et sa durée, a été complété par un large recours aux préretraites. Des aides publiques ont été introduites pour accroître, dans la phase de récession, l'offre de places d'apprentissage et des programmes de formation pour les chômeurs ont été développés. Enfin, des travaux d'intérêt général ont été mis en place pour réinsérer provisoirement dans l'emploi les groupes de chômeurs en difficulté particulière ainsi que des subventions salariales pour favoriser leur embauche dans le secteur marchand. Dans ces conditions, l'Allemagne occidentale tire

rapidement profit de la reprise économique de la deuxième moitié de la décennie 80. En 1991, le taux de chômage est revenu à 4,2 % et, compte tenu du vieillissement démographique, ce sont des pénuries de main-d'œuvre qui sont prévues pour la décennie 90.

Les années 90 : choc transitoire ou épuisement du modèle ?

Au début de la décennie 90, l'Allemagne subit un double choc : d'abord celui de la réunification qui engendre des transferts financiers massifs liés à la désorganisation de l'ancienne RDA, ensuite celui de la récession de 1993 qui est aggravée par la politique économique restrictive imposée par la nécessité de satisfaire aux critères du traité de Maastricht pour l'entrée dans l'Euro. Le taux de chômage atteint un niveau maximum de 9,9 % en 1997. Cette situation engendre à la fois une réaction de court terme pour atténuer les coûts sociaux des déséquilibres du marché du travail et une mise à cause plus profonde des modes de régulation du marché du travail.

A court terme, les mesures visent à intégrer les marchés du travail des nouveaux *Länder* dans la logique dominante. Pour éviter des migrations internes massives et le risque d'une concurrence par les coûts salariaux, le principe d'un rapprochement rapide des niveaux de salaires est adopté. Compte tenu des niveaux de productivité des nouveaux *Länder*, ce mécanisme y accélère la destruction d'emplois. Les dispositifs de politique de l'emploi sont massivement mobilisés : préretraites, envoi des chômeurs en formation, subvention à l'emploi pour les entreprises non-rentables et pour des activités d'intérêt général.

Mais la généralisation du chômage à toute l'Allemagne engendre une remise en cause plus profonde. Le gouvernement et le patronat en attribuent la responsabilité au niveau et à la rigidité des salaires, des prestations sociales et de la protection de l'emploi. Une vaste gamme de dispositions de dérégulation du marché du travail est mise en œuvre :

- élargissement du recours aux formes d'emploi précaire ;
- réduction du niveau et/ou restriction des conditions d'accès à certaines prestations (indemnisation du chômage, assurance maladie, retraites et préretraites...) ;
- introduction dans les conventions collectives de branche de « clauses d'ouverture » qui permettent de renégocier des taux de salaire inférieurs dans les entreprises en difficulté, avec ou sans réduction temporaire de la durée du travail ;
- niveaux de salaires inférieurs aux conventions collectives pour l'embauche de chômeurs ou pour des travaux d'intérêt général ;
- plus largement, remise en cause par les employeurs de la négociation de branche au profit de la négociation d'entreprise.

Un débat est ouvert aujourd'hui en Allemagne sur l'émergence d'un « deuxième marché du travail » de statut inférieur. La capacité de résistance et de contre-proposition des syndicats a jusqu'ici contenu l'offensive libérale cependant le modèle de forte régulation conjointe du marché du travail est ouvertement mis en cause dans sa capacité d'assurer conjointement la performance économique et la paix sociale.

Les Pays-Bas : « la décentralisation centralisée »

Economie de petites dimensions, fortement insérée dans la division internationale du travail, les Pays-Bas ont dû définir un mode de fonctionnement du marché du travail qui assure la compétitivité de leurs entreprises. Ils ont opté pour une régulation centralisée reposant sur des compromis formalisés entre Etat, patronat et syndicats, en contraste avec les options libérales de leur politique économique (Visser et Hemerijck [1997], IRES [1997]). Dans la période récente, le contraste s'atténue dans la mesure où les compromis centraux portent sur une

décentralisation et une flexibilisation contrôlées des mécanismes du marché du travail.

Des régulations centrales fortes mais évolutives

Après la seconde guerre mondiale, les Pays-Bas mettent en place des institutions destinées à assurer une consultation tripartite et une négociation paritaire centralisées pour piloter le fonctionnement du marché du travail :

- le Conseil économique et social réunit des représentants du patronat et des syndicats avec des experts nommés par le Gouvernement ; il exerce une fonction consultative forte en ce sens que ses avis, souvent unanimes, sont largement pris en compte dans la définition de la politique publique et dans l'élaboration de la législation ;
- la Fondation du travail est un organisme paritaire où sont élaborés des accords de moyen terme qui assurent le pilotage de la négociation collective de branche ; en particulier, les taux de croissance des salaires sont fixés de manière à garantir la compétitivité internationale.

Cette cohérence disparaît à la fin de la décennie 60 au profit de revendications salariales non-coordonnées dans un contexte de pénuries de main-d'œuvre. L'inflation s'installe et l'économie néerlandaise résiste mal aux deux récessions liées aux chocs pétroliers. Au début de la décennie 80, le taux de chômage frôle les 10 %. C'est alors que patronat et syndicats reviennent à la négociation centralisée qui se traduira par trois accords globaux à moyen terme :

- l'accord de Wassenaar (1982) constitue principalement un échange entre modération salariale et réduction de la durée du travail ;
- l'accord de 1993 (« Pour un nouveau cours ») explicite les modalités d'une décentralisation de la négociation collective, au niveau des branches et des entreprises, notamment en matière de salaires et de réduction/flexibilisation du temps de travail ;
- l'accord de 1997 (« Agenda 2000 »), construit un nouveau équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi ; il propose d'assouplir les règles de gestion des emplois stables tout en renforçant les garanties offertes aux formes d'emplois atypiques.

Ce serait un contresens que d'adopter une vision idéalisée de ce modèle. Les Pays-Bas n'ignorent pas les conflits sociaux ; ce qui les caractérise c'est le mode de gestion des conflits commandé par la recherche de compromis globaux qui reflètent, bien évidemment, les rapports de forces du moment. Aujourd'hui le bilan apparaît positif : les Pays-Bas ont un taux de croissance supérieur à la moyenne de l'Union européenne et le taux de chômage, malgré une brève remontée due à la récession de 1993, est passé de 9,7 % en 1983 à 4,0 % en 1998. Ce résultat a été obtenu dans un contexte de profonde transformation du marché du travail.

La modération salariale

Le freinage des salaires est commun à tous les pays européens ; ce qui caractérise les Pays-Bas c'est l'accord qu'ont donné après coup les syndicats à cette politique dans l'objectif de privilégier l'emploi grâce à la compétitivité. Ainsi l'accord de Wassenaar vient clore une décennie de baisse de la part salariale accompagnée de montée du chômage et ouvre une phase de stabilisation de la part salariale et de créations d'emplois par réduction du temps de travail (IRES [1997]). C'est l'anticipation par les entreprises d'une modération salariale durable qui a vraisemblablement exercé un effet positif sur leurs décisions de création d'emplois.

Cette évolution s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités. Elles résultent, en premier lieu, de la décentralisation des négociations qui lient les salaires aux performances des entreprises. Elles proviennent, en second lieu, de la politique de l'Etat : d'une part, celui-ci a réduit fortement le niveau réel du salaire minimum légal (de 20 % depuis 1979) ; d'autre part, il a imposé l'introduction, dans les accords de branche, d'échelons inférieurs de salaires dans l'objectif de favoriser l'embauche de chômeurs à faible productivité. La situation actuelle, proche du plein emploi, rend plus difficile l'acceptation par les syndicats de cette politique alors que les travailleurs entendent obtenir leur part des fruits de la croissance.

La diversification des formes d'emploi

La croissance de l'emploi a été favorisée par la réduction de la durée collective du travail pour les salariés à plein temps ; celle-ci est passée, grâce à la négociation collective, de 40 heures en 1982 à 36 heures en moyenne aujourd'hui. Ce mouvement s'est accompagné d'une transformation des formes d'emploi.

En premier lieu, le patronat n'a accepté, lors de l'accord de 1993, la poursuite de la réduction de la durée du travail qu'en contrepartie d'une acceptation par les syndicats d'une négociation décentralisée de la flexibilité des temps de travail dans l'entreprise.

En second lieu, les Pays-Bas ont connu une croissance exceptionnelle du travail à temps partiel qui est passé, entre 1982 et 1996, de 20 à 37 % de l'emploi total. Le temps partiel a constitué le mode d'entrée des femmes sur le marché du travail alors qu'elles avaient jusqu'alors des taux d'activité exceptionnellement faibles. On est passé ainsi du modèle de ménage à un salaire au modèle de ménage à « un salaire et demi » qui a facilité l'acceptation de la modération salariale.

En troisième lieu, l'assouplissement de la législation a permis la croissance des formes d'emploi précaires : contrat à durée déterminée, travailleurs intérimaires, salariés travaillant « sur appel ». D'abord hostiles, les syndicats ont ensuite centré leurs revendications sur l'amélioration des garanties offertes à ces salariés en matière de non-discrimination et de sécurité de l'emploi.

L'« activation » des politiques d'emploi

Les Pays-Bas ont réagi à la phase de forte croissance du chômage par un développement des garanties de revenus : d'abord, par des indemnités de chômage relativement fortes et de longue durée ; ensuite et surtout, en ouvrant largement le régime d'invalidité aux salariés privés d'emploi (en 1990, le nombre des « bénéficiaires » correspond à 14 % de la population active ; 80 % d'entre eux sont en incapacité totale). En pratique, le système a été utilisé pour assurer une gestion non-conflictuelle des restructurations : les suppressions d'emploi dans l'industrie frappaient des hommes souvent âgés alors que les emplois à temps partiel créés dans le secteur tertiaire étaient occupés par des femmes.

Toutefois, le coût est devenu si élevé que le Gouvernement s'y est attaqué à partir de 1990 en réduisant le niveau et/ou la durée des prestations, en durcissant les conditions d'accès et en exerçant une forte pression pour favoriser les retours vers l'emploi alors que le taux de chômage « ouvert » diminuait. Parallèlement, il a développé un dispositif d'emplois subventionnés pour l'embauche des chômeurs les plus en difficulté.

Au total, le modèle hollandais est intéressant par la conjonction de stabilité et de plasticité dans les compromis qui assurent la régulation du marché du travail. Etablis au niveau central de manière tantôt tripartite entre Etat, patronat et syndicats, tantôt paritaire entre les deux derniers, ces compromis assurent, non sans conflits, la compatibilité entre les contraintes économiques de compétitivité internationale et les objectifs de cohésion sociale. Le caractère centralisé des accords globaux s'est accompagné de marges de libertés croissantes dans leur mise en œuvre par la négociation de branche ou d'entreprise. D'où les qualificatifs de « décentralisation centralisée » ou de « décentralisation organisée » qui sont souvent utilisés pour caractériser cette évolution.

Le Royaume-Uni : les dégâts du libéralisme

Le Royaume-Uni constitue, en Europe occidentale, le modèle de référence quant à la flexibilisation et la dérégulation du marché du travail. Il est donc important d'apprécier les performances économiques et les coûts sociaux d'une stratégie qui est donnée en exemple par les économistes libéraux (IRES [1998] Lefresne [1998]).

La quasi absence de régulations publiques

Traditionnellement, le Royaume-Uni se caractérise par le faible développement de la législation du travail. Le contrat individuel de travail relève du droit commun. Les accords collectifs sont soumis au principe du volontarisme (*voluntarism*) : il n'existe de négociations que par la libre volonté des parties sans obligation pour l'employeur de reconnaître l'existence des syndicats. Tout dépend donc des rapports de forces. Jusqu'aux années 70, la puissance des syndicats leur permet d'imposer la négociation collective qui porte non seulement sur les salaires mais aussi, de manière très détaillée, sur les conditions d'utilisation de la force de travail par les entreprises. Les régulations sont donc inégales et hétérogènes selon les branches, les métiers ou les entreprises. Dans certaines périodes, à l'initiative des gouvernements travaillistes, des instances nationales tripartites ont tenté, avec un succès inégal, de fixer des normes non-inflationnistes de croissance des salaires.

Le retour au pouvoir des conservateurs, en 1979, amorce une période de dix-huit années de lutte vigoureuse contre la puissance syndicale et contre toute forme de régulation collective :

- une série de lois restreignent les conditions de recours à la grève et les pratiques de syndicalisation obligatoire à l'embauche ;
- les *Wages Councils* sont supprimés ; ces organismes paritaires, complétés par des experts indépendants, avaient pour fonction de fixer des taux de salaire minima dans les activités mal couvertes par la négociation collective ;
- les structures tripartites (*Industrial Training Boards*) qui contrôlaient l'organisation et le financement de la formation professionnelle par les entreprises, y compris l'apprentissage, sont également supprimées pour laisser place à l'initiative privée appuyée par des financements publics.

Parallèlement, le patronat profite de l'affaiblissement des syndicats, pour éliminer la négociation de branche qui ne subsiste que dans quelques segments du secteur public, lui-même mis en cause par les privatisations. Au terme de la période, le fonctionnement du marché du travail est totalement décentralisé et soumis à la logique du marché. Le champ couvert par la négociation collective d'entreprise a été fortement réduit.

Une politique de l'emploi ciblée

S'il privilégie la flexibilité du marché du travail selon l'idéologie libérale, le Gouvernement ne s'interdit pas d'intervenir vigoureusement pour peser sur l'offre et la demande de travail.

En premier lieu, il crée des dispositifs pour favoriser l'entrée des jeunes dans les entreprises. Il s'agit d'abord, pour l'essentiel, de prendre en charge la rémunération des jeunes dans un statut de « stagiaire ». Les pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée conduiront le Gouvernement à infléchir sa politique pour élever son contenu en formation professionnelle. Mais la mise en œuvre de cette formation professionnelle est confiée au secteur privé, financé par l'Etat sur la base de ses résultats. En second lieu, des restrictions sont apportées à l'indemnisation du chômage. D'une part, son niveau est très faible, d'autre part son maintien est conditionné à un sévère contrôle d'une recherche active d'emploi de la part des chômeurs et de leur disponibilité pour accepter tout emploi qui leur est offert. En troisième lieu, des primes ont été créées pour certaines catégories de chômeurs lorsqu'ils acceptent un emploi à temps partiel et/ou faiblement rémunéré. Les employeurs risquent ainsi d'être encouragés à créer ce type

d'emplois inférieurs en tirant parti du complément financier qui pousse les chômeurs à les accepter.

Les résultats de cette politique sont ambigus. Au cours du cycle économique de la décennie 80, ils sont quantitativement positifs : l'emploi augmente de 1,6 millions entre 1979 et 1990. Mais le mouvement s'arrête ensuite : après la récession du début des années 90, l'emploi retrouve seulement en 1999 son niveau de 1990. Si le taux chômage s'est à peu près maintenu au cours de cette dernière période (moyennant de très amples fluctuations) cela est attribuable principalement à une baisse des taux d'activité (voir chapitre 2) : la population inactive de plus de 15 ans a ainsi augmenté de 1,2 million entre 1989 et 1998. De plus, cette évolution s'accompagne d'un coût social élevé.

La croissance des inégalités

Tous les indicateurs convergent pour indiquer le développement des phénomènes de pauvreté. Les écarts de salaires ont augmenté pour les travailleurs à plein temps ; les inégalités salariales sont amplifiées par le développement du travail à temps partiel dont la durée moyenne a tendance à diminuer pour se polariser autour de 16 heures hebdomadaires. Parallèlement, la durée moyenne du travail des salariés à plein temps augmente. Les heures supplémentaires représentent environ 10 % du total des heures travaillées et sont concentrées sur la moitié des salariés. Surtout, le phénomène des retraits d'activité a élargi la catégorie des « ménages sans emploi » (*workless households*). Il s'agit des familles dont l'un des membres au moins est d'âge actif et dont aucun des membres n'occupe un emploi. Leur pourcentage, parmi l'ensemble des ménages, est passé de 16 % en 1991 à 20 % en 1996.

Le « New Labour » : des inflexions significatives mais partielles

Le retour des travaillistes au pouvoir en 1997 a provoqué des changements importants quant aux institutions du marché du travail mais la continuité l'emporte quant aux orientations de la politique de l'emploi. Dans le premier domaine, trois ruptures sont intervenues :

- avec l'approbation du traité d'Amsterdam, la politique qui tenait le Royaume-Uni à l'écart des règlements et directives de l'Union européenne en matière sociale et à l'écart des accords collectifs passés au niveau européen a été abandonnée. De ce fait, le pays dispose, pour la première fois, d'un socle de législation sociale ;
- un salaire minimum a été créé pour la première fois à l'échelle nationale au bénéfice de l'ensemble des salariés de plus de 17 ans ;
- une procédure de reconnaissance des syndicats pour la négociation collective a été introduite dans les entreprises de plus de vingt salariés. Si la majorité des salariés sont syndiqués ou s'ils s'expriment par un vote majoritaire, la négociation avec les syndicats devient obligatoire.

Il s'agit bien d'un changement qualitatif avec la mise en place d'éléments d'une régulation publique du fonctionnement du marché du travail. En revanche, la politique de l'emploi, bien qu'infléchi, reste soumise à des priorités qui ne s'écartent pas des orientations antérieures : l'employabilité grâce à la formation et la flexibilité du marché du travail. Le principal programme nouveau, baptisé *New Deal*, prévoit que tout jeune en chômage depuis six mois et tout adulte en chômage depuis plus de deux ans doit recevoir une offre de travail, de formation ou d'activité socialement utile qu'il est tenu d'accepter sous peine de perdre ses droits à l'indemnisation du chômage.

Ces évolutions ne conduisent pas à modifier le diagnostic global sur le fonctionnement du marché du travail britannique. Commandé par une logique de flexibilité, il a surtout permis un recul du chômage par la pression qu'il exerce sur les chômeurs : soit ils acceptent tout emploi, même précaire et mal payé qui leur est proposé, soit ils basculent dans l'inactivité et l'assistance. Cependant, les pénuries aiguës de main-d'œuvre qualifiée ont amené les Pouvoirs publics à

accorder une importance croissante aux programmes de formation professionnelle commandés par les besoins des entreprises.

L'Espagne : de la dérégulation à la recherche de nouvelles règles

Souvent citée pour ses piètres performances en matière d'emploi, l'Espagne est frappée depuis plus de vingt ans d'un taux de chômage largement supérieur à la moyenne européenne avec deux points culminants en 1985 et 1994 (respectivement 21,5% et 24,2%). Les politiques adoptées pour combattre le phénomène ont suivi au cours du temps différentes voies. Jusqu'au milieu des années 90, l'option retenue a consisté à promouvoir la voie réglementaire pour flexibiliser un marché du travail jugé trop rigide et en partie responsable de la crise de l'emploi. La méthode et le contenu même de cette politique ont été fortement contestés par les syndicats de salariés. Prenant acte des limites de la voie poursuivie jusque là, le gouvernement conservateur, en place depuis 1996, semble privilégier d'autres instruments. La relance de la politique contractuelle a été facilitée par le fait que les acteurs sociaux, tout comme le gouvernement, souhaitent limiter la précarité de l'emploi.

Sur longue période : stagnation de l'emploi et aggravation du chômage

Globalement le niveau d'emploi atteint en 1997 est identique à celui observé en 1976. Cette stabilité, qui masque de fortes variations tout au long de cette période, s'est opérée alors même que la population active augmentait sensiblement d'où globalement les effets négatifs constatés sur le front du chômage.

Au sortir du franquisme, les premiers gouvernements de transition cherchent à satisfaire les attentes des salariés et adoptent une politique monétaire plutôt expansionniste. Les pressions inflationnistes qui en découlent, aggravées par le second choc pétrolier, conduisent les Pouvoirs publics à privilégier des politiques centrées sur l'offre. L'objectif est de restructurer le système productif espagnol, longtemps protégé par le régime franquiste, pour assurer le passage vers une économie ouverte. La recherche de compétitivité se traduit par la priorité accordée à la lutte contre l'inflation. Cette stratégie s'adosse sur une politique des revenus appliquée dès 1978 et soutenue par les syndicats dans le cadre d'accords macro sociaux. Elle sera poursuivie et amplifiée après 1982 date de l'arrivée au pouvoir du parti socialiste (PSOE). Malgré la diminution de la part des salaires dans la valeur ajoutée, cette stratégie ne parvient pas à relancer la croissance car l'investissement ne réagit pas faute de débouchés. Jusqu'en 1985, le niveau de l'emploi ne cesse de baisser d'où la progression du chômage néanmoins contenue par une situation démographique stable. A partir de 1985, l'économie traverse une phase de croissance tirée par la conjoncture internationale et l'intégration de l'Espagne à la Communauté européenne en 1986. Le rétablissement de l'emploi autorise une baisse sensible du chômage (16,2% en 1990), toutefois freinée par la croissance désormais plus rapide de la population active. Cette embellie est contrariée par la récession du début des années 90. Le recul de l'emploi et l'augmentation de la population active jouent de pair et privent d'emploi près d'un quart de la population active. Depuis 1995, en revanche, l'économie espagnole renoue avec la croissance qui reste particulièrement soutenue depuis 1997.

Pour expliquer aujourd'hui le faible impact de la croissance de l'emploi sur le taux de chômage deux éléments peuvent être avancés. La progression du taux d'activité, particulièrement sensible pour les femmes, qui a pu neutraliser en partie les effets de la croissance de l'emploi sur le chômage. L'autre facteur renverrait à la dynamique à l'œuvre sur le marché du travail et à l'explosion d'emplois temporaires de courte durée alimentant un chômage de récurrence. En 1996, 95% des huit millions de contrats de travail signés dans l'année étaient des contrats temporaires assortis d'une durée du travail inférieure à trois mois dans 65% des cas. Ce recours à la précarité, aujourd'hui remis en cause, a été largement encouragé par les Pouvoirs publics

qui en ont fait, jusqu'en 1997, la composante majeure de leur intervention sur le marché du travail.

Un marché du travail en dérégulation constante depuis 1984.

Les Pouvoirs publics ont d'abord vu dans la persistance d'un taux de chômage élevé une conséquence des rigidités du contrat de travail. Le code du travail, de création récente (1980), a fait l'objet de plusieurs réformes visant à faciliter les ajustements de l'emploi aux variations de la production. Dès 1984, la flexibilité recherchée porte essentiellement sur les conditions d'emploi de la main-d'œuvre à travers la création de toute une gamme de statuts d'emplois temporaires. En outre, le travail à temps partiel est encouragé, les possibilités de contrats à durée déterminée sont élargies, etc. Un pas de plus est franchi en 1994 quand le gouvernement cherche à renforcer la compétitivité des entreprises par une meilleure « adaptabilité et flexibilité dans les relations du travail ». Le Statut des Travailleurs sera à nouveau révisé à travers l'adoption de plusieurs lois visant :

- *la libéralisation de l'embauche* : le service public de l'emploi perd son monopole de placement, les entreprises de travail temporaire sont légalisées et le recours aux contrats de mise à disposition n'est que très faiblement conditionné à l'existence de circonstances exceptionnelles. Du côté des jeunes, un contrat d'apprentissage est créé ; il ne procure qu'une faible couverture sociale.

- *l'assouplissement des conditions d'utilisation de la main d'œuvre* : le principe de l'annualisation du temps de travail est introduit par la voie contractuelle. A défaut d'accord de branche, il peut être mis en œuvre au niveau de l'entreprise, caractérisé en Espagne par la faiblesse de la représentation syndicale. Les conditions de négociation de cette annualisation ont donc introduit un facteur de fragilité pour les salariés, faiblement outillés pour imposer des contreparties à cet assouplissement.

- *la levée partielle des obstacles au licenciement* : l'autorisation administrative de licenciement est fortement assouplie. Elle n'est maintenue qu'en cas de licenciement collectif, celui-ci étant défini de manière plus restrictive qu'auparavant. En revanche, le régime des indemnités de licenciement, très avantageux pour les titulaires d'un emploi à durée indéterminée, n'a pas été modifié ; ce qui a fait dire à certains observateurs que le gouvernement de l'époque a fait le choix de ne pas toucher aux acquis des travailleurs à emploi stable tout en incitant au développement d'emplois précaires. Plus qu'assouplir le fonctionnement du marché du travail, il s'est agi de faire un véritable marché dual du travail.

Cette réforme, violemment critiquée par les syndicats, a permis l'explosion d'emplois précaires qui ont prioritairement concerné les femmes et les jeunes, catégories dont le taux de chômage s'est pourtant maintenu à un niveau très élevé (respectivement 27 et 34% en 1998). Du côté des employeurs, la flexibilité obtenue semble également poser problème en raison des dysfonctionnements occasionnés dans l'organisation du travail. La confédération patronale a souligné les dangers engendrés par une extension de la précarité. Facteurs de dévalorisation du capital humain pour l'entreprise, les contrats temporaires ont en outre souvent été présentés comme un frein à la consommation des ménages en raison de la faiblesse et de l'instabilité des salaires perçus.

La fin des années 90 : retour à la concertation pour favoriser l'emploi stable

Cette convergence d'intérêts entre les acteurs sociaux est à l'origine de la signature, en 1997 d'un accord interprofessionnel prévoyant un vaste plan de réforme du marché du travail. L'objectif est d'inverser la tendance à la précarité de l'emploi par une plus grande souplesse dans les conditions de licenciement des salariés à emplois stables en échange d'une transformation d'emplois précaires en emplois à durée indéterminée. Côté patronal, l'envolée des contrats temporaires avait en effet été justifiée par la forte protection juridique dont bénéficiaient les titulaires d'un emploi à durée indéterminée en cas de licenciement économique.

Ces « *insiders* » auraient été ainsi à l'origine de la dualisation croissante du marché du travail. L'accord cherche donc à remettre en cause certains des avantages attachés à l'emploi stable pour en favoriser l'accès aux « *outsiders* ». Les principaux termes de l'échange que l'on peut qualifier de « *donnant/ donnant* » sont les suivants :

Inciter à la création d'emploi permanents en faveur de publics spécifiques : un nouveau contrat de travail à durée indéterminée est créé en faveur des jeunes de moins de 30 ans, des chômeurs de longue durée, des salariés âgés de plus de 45 ans, des travailleurs handicapés et des salariés sous contrats temporaires. En contrepartie de l'embauche de ce public cible, les entreprises bénéficient, en cas de rupture du contrat de travail, d'une réduction du coût de licenciement fixé à 33 jours d'indemnisation par année de travail contre les 45 jours habituellement accordés par les tribunaux du travail.

Réduire le coût des licenciements économiques : cette disposition, déjà introduite en 1994, était restée lettre morte car la réforme avait été imposée par les Pouvoirs publics sans concertation sociale. Dans la mesure où elle reçoit désormais l'aval des syndicats, il est probable que les tribunaux du travail interpréteront plus soupagement les motifs de licenciement économique autorisant les entreprises à une indemnité légale de 20 jours par année de travail.

Moraliser le travail temporaire : syndicats et patronat ont souhaité que, par voie de décret, les entreprises de travail temporaire soient obligées de spécifier les raisons du recours à cette modalité d'emploi. Par ailleurs, le travail temporaire a fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Depuis le 1^{er} juillet 1999, tout intérimaire mis à disposition d'une entreprise devra percevoir, de la part de l'agence qui l'emploie, un salaire équivalent- à qualification égale - à celui pratiqué dans d'entreprise.

Ces réformes pourraient bien mettre un terme au modèle d'emploi essentiellement centré sur des ajustements externes de la main-d'œuvre. Elles interviennent dans un contexte économique favorable autorisant une décrue du chômage déjà perceptible en 1998. Ce rééquilibrage du marché du travail en faveur des catégories défavorisées , dont les contours n'avaient cessé de s'élargir, a été impulsé grâce au renouveau de la politique contractuelle.

La France : des régulations partielles et instables

A la lumière des exemples étrangers, la France présente un mode très particulier de fonctionnement du marché du travail. D'une part, les dispositifs de régulation y sont, d'un point de vue formel, particulièrement nombreux et complexes. Sous cet aspect, elle se voit attribuer dans les comparaisons internationales un degré élevé de rigidité. D'autre part, la faiblesse des acteurs sociaux et la profondeur des divergences entre eux ne permettent pas la négociation de compromis stables. Dès lors, l'Etat est amené à imposer des choix, souvent provisoires, tandis que les entreprises conservent, dans les faits, une large marge d'autonomie dans la gestion de leur main-d'œuvre. En fonction des rapports de forces la segmentation du marché du travail s'approfondit sans que le développement des formes atypiques d'emploi assure la résorption du chômage.

Désinflation compétitive et gestion sociale du chômage

Après le premier choc pétrolier, la France, comme d'autres pays, connaît une période de tâtonnements dans la définition d'une politique de croissance et d'emploi adaptée au nouveau contexte. C'est dans la période 1983-1984 qu'elle opte durablement pour une stratégie de « désinflation compétitive » : la priorité est donnée à la lutte contre l'inflation, à la défense de la monnaie, au rétablissement des marges de profit pour financer les investissements de modernisation. Si la croissance se maintient à un niveau proche de la moyenne européenne, elle

s'opère avec des gains de productivité qui laissent le niveau d'emploi tendanciellement stagnant (entre 1973 et 1997, il augmente de moins de 5 %). Compte tenu de la croissance de la population active, le chômage augmente par vagues successives pendant chaque récession et ne recule que faiblement lors des phases d'expansion. Ainsi, le taux de chômage atteint un maximum de 12,4 % en 1996 et en 2000, après trois années de reprise de la croissance, il est encore supérieur à 10 %.

A une politique économique restrictive se juxtapose donc une politique de l'emploi qui a pour principale fonction de rendre socialement tolérables les déséquilibres du marché du travail. Aux pures garanties de ressources (indemnisation du chômage, RMI) s'ajoutent de multiples dispositifs (cessations anticipées d'activité, formation, emplois « aidés ») qui couvrent aujourd'hui près de 3 millions de personnes. Le marché du travail devient de plus en plus hétérogène et sélectif.

Imbrication de régulations partielles

La multiplicité des centres de décision est légitime face à la complexité des problèmes et à l'autonomie reconnue à différents acteurs mais elle suppose une délimitation claire des domaines de compétence respectifs et des procédures pour assurer la cohérence des choix. Tel n'est pas le cas en matière de régulation du marché du travail en France où se multiplient chevauchements de compétences ou conflit de pouvoirs. Ils concernent aussi bien la production des normes que la gestion des dispositifs.

En ce qui concerne, en premier lieu, la *production des normes*, la législation du travail, malgré les assouplissements apportés depuis une vingtaine d'années, est restée volumineuse et complexe ; elle inclut par exemple le salaire minimum (SMIC), la durée du travail, les procédures de licenciement collectif, les conditions de recours aux formes d'emploi atypiques, etc. Elle est complétée par la négociation collective qui peut s'exercer au niveau interprofessionnel (ensemble du secteur marchand non-agricole), au niveau de la branche (accords nationaux ou régionaux), au niveau de l'entreprise et de l'établissement. La difficulté naît de la très faible connexion qui existe entre ces différents niveaux comme on le voit à propos de la durée du travail.

Un problème supplémentaire naît de la complexité des liens qui s'établissent entre normes publiques ou normes négociées :

- certaines lois ne font que reprendre les termes d'un accord interprofessionnel ; il en est souvent ainsi dans le domaine de la formation professionnelle continue ;
- les accords de branche, dans de nombreux cas, n'ont d'efficacité que s'ils font l'objet d'une procédure d'extension par le Ministre du travail ;
- depuis 1982, la possibilité a été ouverte dans certains domaines, notamment l'aménagement du temps de travail, de déroger à des dispositions légales par des accords de branche ou d'entreprise.

En ce qui concerne, en second lieu, la *gestion des dispositifs* de la politique de l'emploi, les mêmes imbrications apparaissent :

- certains dispositifs relèvent de l'Etat et des Régions et sont directement mis en œuvre par leurs administrations respectives ;
- les deux principales composantes du Service public de l'emploi (l'ANPE et l'AFPA – Agence nationale pour l'emploi et Association nationale de la formation professionnelle des adultes) sont, formellement, des instances de décision tripartites mais la puissance de la tutelle de l'Etat ne laisse aux organisations patronales et syndicales qu'une influence limitée ;
- l'assurance-chômage est gérée paritairement au sein de l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) ; or, au delà de l'indemnisation du chômage, elle a créé

des dispositifs d'intervention sur le fonctionnement du marché du travail : préretraites, aides à la reconversion des victimes de licenciements économiques, incitations financières à l'embauche des chômeurs ;

- enfin, les formations en alternance des jeunes dans le cadre de contrats de travail relèvent eux aussi de régimes paritaires principalement gérés au niveau des branches.

On mesure les obstacles rencontrés pour coordonner l'ensemble de ces interventions par exemple à l'occasion d'une reconversion industrielle ou pour favoriser le développement d'un bassin local d'emploi. La multiplicité des régulations partielles et les conflits entre les centres de décision correspondants rendent difficile la conception et la mise en œuvre d'une politique de l'emploi cohérente.

Les inflexions de la politique de l'emploi

Comme nous l'avons vu la politique de l'emploi a d'abord servi à rendre socialement tolérables les conséquences d'un chômage massif et persistant. Cependant, l'insuffisance de mesures de plus en plus coûteuses a engendré des efforts de réorientation. Le débat a d'abord porté sur la substitution de dépenses « actives » à des dépenses « passives ». Il a ensuite concerné les leviers d'action les plus efficaces pour favoriser l'emploi.

Dans le premier domaine, le développement des mesures destinées à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et la réinsertion des chômeurs a été de pair avec de sévères restrictions de l'indemnisation du chômage. Une succession de réformes, depuis 1982, a fortement réduit les durées d'indemnisation des chômeurs qui n'avaient pas de longs antécédents d'emploi. Le pourcentage de chômeurs indemnisés a diminué de près de 10 points pendant la dernière décennie.

Dans le second domaine, la décennie 90 a vu une inflexion significative. Longtemps les mesures ont été « ciblées » sur les catégories les plus en difficulté (jeunes faiblement qualifiées, travailleurs âgés, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI). Depuis 1993, un poids croissant est accordé à des exonérations de charges sociales au bénéfice des employeurs qui concernent certaines catégories d'emploi ou d'entreprises (temps partiel, bas salaires, réduction de la durée du travail) indépendamment des caractéristiques de ceux qui occupent ces emplois. On vise donc à stimuler financièrement l'offre d'emploi plutôt que d'aider certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Depuis 1997, la conjonction d'un changement de majorité politique et de la reprise de la croissance ont contribué à la réussite d'une politique de l'emploi plus active. Les problèmes structurels liés à la segmentation du marché du travail et à la fragmentation des régulations restent toutefois entièrement à résoudre.

Quelques enseignements

La reconnaissance de la diversité des trajectoires nationales ne conduit pas à un diagnostic d'hétérogénéité irréductible. Elle permet de dégager quelques conclusions générales :

- les performances des marchés du travail sont fondamentalement commandées par le rythme de la croissance économique ; les chapitres 1 et 2 l'ont montré de manière générale ; l'étude de quelques pays aux expériences contrastées le confirme ;
- dans ce cadre, la politique de l'emploi et la négociation collective exercent une influence non négligeable ; elles commandent tout à la fois la capacité d'adaptation des structures d'emploi à d'intenses mutations économiques et la capacité de combattre les mécanismes d'amplification des inégalités sur les marchés du travail ;

- dans tous les pays, on observe une tendance à l'accroissement de la flexibilité dans la formation des salaires et dans la gestion de l'emploi et de la durée du travail mais les modes d'organisation de cette évolution sont différenciés ;

- les pays qui ont opté pour une dérégulation systématique des marchés du travail ont tiré partie de la faible capacité de négociation des salariés dans un contexte de chômage massif ; les coûts sociaux élevés n'ont pas eu pour contrepartie des performances plus satisfaisantes en termes de création d'emplois ; au Royaume-Uni comme en Espagne, s'observe aujourd'hui un renforcement des normes collectives, par l'intervention publique ou par la négociation ;

- les pays qui disposaient de mécanismes puissants de régulation collective ont accepté un certain degré de décentralisation de sa mise en œuvre ; la définition de nouveaux compromis sur cette base semble conditionnée par les performances des marchés du travail qui sont, pour l'instant, très inégales selon les pays, comme le montrent les exemples de l'Allemagne et des Pays-Bas.

Il est clair qu'en Europe les politiques libérales systématiques sur le marché du travail n'ont pas démontré leur efficacité et sont aujourd'hui remises en cause dans leurs modalités extrêmes. De leur côté, les pays à régulation forte ont connu des résultats disparates ; la question qui leur est posée est celle d'une cohérence entre le maintien de normes collectives réglant le fonctionnement des marchés du travail et la poursuite de politiques de dérégulation sur les autres marchés. L'Union européenne, qui regroupe des pays se rattachant majoritairement au second modèle, se trouve confrontée au même type de problème à propos de la création de normes communautaires applicables à des marchés du travail au départ très hétérogènes.

V / Construction européenne : vers une convergence des marchés du travail ?

Si dès le début de la construction européenne les fortes spécificités nationales des marchés du travail, en particulier en termes de protection sociale, ont été jugées problématiques, l'harmonisation n'a pas semblé un préalable nécessaire pour réaliser un marché unique. La dimension économique a été privilégiée, la dimension sociale occupant une place marginale et étant censée être induite par la dimension économique.

C'est donc au fur et à mesure de l'intégration économique que les aspects sociaux ont été pris en compte, en réponse aux déséquilibres sociaux et à la montée des tensions sociales et des résistances politiques. Comment se traduit cette dimension sociale ? Contribue-t-elle à la convergence des marchés du travail européens ? Quelles évolutions sont envisageables à moyen terme ?

La construction européenne a cherché à favoriser une certaine convergence des marchés du travail par la libre circulation du travail, la progression de l'Europe sociale et la mise en place d'une politique d'emploi européenne. Cependant les marchés du travail européens sont restés largement contrastés. Les contraintes liées à l'ajustement dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire (UEM) sont susceptibles de créer les conditions d'une convergence des marchés du travail.

Marché unique et libre circulation des travailleurs

La réalisation d'un véritable marché commun s'appuie non seulement sur la libre circulation des biens et des services, mais aussi sur la mobilité des capitaux et du travail. En théorie, la libre circulation des facteurs de production est à l'origine de gains dans la mesure où elle rééquilibre les quantités de facteurs entre les Etats. En particulier, elle favorise les migrations de travailleurs des zones à fort chômage et faibles salaires (le travail est alors relativement abondant) vers des zones où l'emploi progresse et où les salaires sont plus élevés (le travail y est relativement rare). Sur l'ensemble de l'union, la situation des travailleurs est améliorée et le taux de chômage est réduit.

Ainsi, la liberté de circulation des travailleurs a été initialement le principal objet d'une réglementation commune (1968 et 1971). Le traité de Rome prévoyait déjà « l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions sociales » (art. 48). Par conséquent, les travailleurs des pays membres se voient reconnus quatre droits : postuler aux emplois offerts, se déplacer pour cela librement sur le territoire des Etats membres, y séjourner librement en cas d'embauche et y demeurer après y avoir occupé un emploi. Pour les travailleurs non salariés, la libre circulation implique un autre droit, celui de libre établissement dans les pays membres de l'Union. La libre circulation des travailleurs a justifié des dispositions successives harmonisant les droits sociaux et des efforts en faveur d'une reconnaissance mutuelle des formations professionnelles (Lenoir [1994]).

Dans la réalité, la mise en place du marché commun, puis du marché unique n'a pas conduit à la constitution d'un marché du travail européen. Elle a contribué à mieux asseoir le statut des travailleurs frontaliers plutôt qu'à en augmenter les effectifs. L'usage de la liberté de circulation des salariés s'est diffusé bien moins vite que la circulation des marchandises, en raison de grandes difficultés d'harmonisation des conditions d'accès aux emplois, d'équivalence des diplômes et de transférabilité des droits sociaux (indemnisation du chômage et retraites complémentaires notamment).

Par conséquent, si la mobilité inter-Etats joue un rôle aux Etats-Unis dans la réduction et l'égalisation des taux de chômage, les Etats européens connaissent une mobilité sans doute durablement plus faible en raison des barrières linguistiques et culturelles (Mantel [1993]). Les flux migratoires intra-européens se sont tassés depuis le début des années soixante-dix en raison des difficultés d'emploi dans les pays les plus développés d'Europe et des progrès économiques dans les pays d'émigration. Aujourd'hui, ils sont le plus souvent temporaires (chantier, mutations de salariés d'entreprises multinationales, échange d'enseignants, de chercheurs et d'étudiants). De plus, les modalités d'ajustement apparaissent très différentes en Europe et aux Etats-Unis. Les déplacements de travailleurs se font plutôt d'une région à l'autre au sein d'un même pays, et comparativement plus au nord de l'Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni) qu'au sud (Espagne, Italie).

La longue marche vers l'harmonisation

C'est seulement à la suite des mouvements sociaux de 1968 et 1969 que les gouvernements des Etats membres ont pris conscience de la nécessité de développer un volet social. L'idée d'une politique sociale communautaire apparaît en 1972, au sommet de Paris. Renvoyée au second plan par la montée des difficultés économiques, elle n'est relancée qu'en 1984, lors du sommet de Fontainebleau. Chaque étape vers l'unification économique s'accompagne alors d'un progrès de l'Europe sociale. En 1989, onze Etats membres (le Royaume-Uni refuse de signer) adoptent au sommet de Strasbourg la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, dite Charte sociale, qui permet d'envisager la mise en place de normes sociales minimales et juridiquement contraignantes. En 1992, les mêmes onze pays signent l'Accord sur la politique sociale, dit protocole social, annexé au traité de Maastricht, faisant de la négociation collective européenne une source du droit communautaire. Ce protocole est intégré dans le traité d'Amsterdam en 1997 (et s'applique alors à tous les pays, y compris le Royaume-Uni).

Les enjeux de l'harmonisation

Une réglementation commune constitue une voie de rapprochement des marchés du travail européens. Le débat porte alors sur les modalités et les conséquences d'une harmonisation des statuts et des conditions de travail, en particulier du fait de l'élargissement aux pays du Sud. Faut-il une harmonisation ? Une réglementation commune minimale est-elle préférable à une réglementation commune de haut niveau ?

La volonté de faciliter la mobilité des travailleurs a favorisé une certaine harmonisation des droits nationaux. En effet, les travailleurs seraient peu incités à se déplacer vers un autre pays européen si cela implique une perte d'avantages, un statut moins favorable. L'idée est alors que le complément nécessaire à la liberté de circulation est l'assurance d'un statut homogène quel que soit le pays où il exerce son activité.

L'harmonisation des réglementations nationales permettrait de limiter les effets d'une concurrence entre les travailleurs. En effet, dès lors que les entreprises peuvent librement s'installer dans un pays et exporter vers les autres pays membres, elles peuvent délocaliser leur production, c'est-à-dire quitter un pays à haut niveau de réglementation sociale pour un pays où les conditions de rémunération, d'emploi, de protection sociale sont plus faibles. Un tel comportement conduit à mettre en concurrence les réglementations nationales, et peut aboutir à une surenchère à l'assouplissement des réglementations.

Un niveau commun de réglementation a des répercussions sur les performances économiques. Un haut niveau de réglementation peut conduire à de meilleures performances économiques, dans la mesure où le succès d'une entreprise dépend aujourd'hui davantage de l'implication et de la motivation des travailleurs. Au niveau macroéconomique, il peut également stimuler la

demande interne et pousser à l'amélioration de la productivité par l'innovation et la progression des qualifications. L'analyse libérale souligne en revanche les conséquences négatives en termes de coûts, de perte de compétitivité et de réduction de l'emploi.

Cependant, un haut niveau de réglementation peut défavoriser les pays membres les moins développés (Grèce, Portugal, Espagne). Leur plus faible degré de protection sociale, leurs conditions de travail et de rémunération moins avantageuses sont à l'origine d'un avantage comparatif, sur lequel est fondée leur spécialisation internationale. Plus que le caractère communautaire de la réglementation, c'est le niveau de protection des travailleurs qu'elle instaure qui pose problème, expliquant en partie la lenteur de la constitution d'un « espace social européen ».

..... DEBUT ENCADRE

Encadré 4. Protection sociale et coût du travail

S'il existe une forte disparité des coûts du travail européens, leurs composantes varient également fortement d'un pays à l'autre. Différents prélèvements obligatoires introduisent un écart entre le coût supporté par l'employeur et le salaire dont dispose effectivement le travailleur pour sa consommation. Cet écart constitue le « coin socio-fiscal », et correspond aux cotisations sociales, des employeurs et des salariés, et à l'impôt sur le revenu.

Des différences marquées subsistent en matière de cotisations. Ainsi, au niveau du salaire ouvrier moyen, la part de l'ensemble des cotisations sociales dans le coût du travail varie en Europe de 9% pour le Danemark à 39% aux Pays-Bas et en Italie (tableau 16). Cet écart est lié aux modes de financement de la protection sociale : s'opposent un financement par les impôts essentiellement (Danemark) et un financement essentiellement fondé sur les cotisations sociales (France). Les cotisations sociales patronales représentent de 0% au Danemark à plus de 80 % des cotisations sociales en Italie. En tenant compte de l'impôt sur le revenu, le coin socio-fiscal est également très variable selon les pays : la somme des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu représente de 33 à 56% du coût du travail.

Tableau 16. Structure du coût total de la main-d'œuvre en 1996

	Coût de la main-d'œuvre	Cotisations employeurs	Cotisations salariés	Impôt sur le revenu	Gain salarial net
Allemagne	100	17	17	18	48
Autriche	100	20	15	7	58
Belgique	100	26	10	19	45
Danemark	100	0	9	36	55
Espagne	100	24	5	10	61
Finlande	100	20	6	23	51
France	100	30	13	6	51
Grèce	100	22	12	1	65
Irlande	100	11	5	20	64
Italie	100	32	7	12	49
Luxembourg	100	12	11	12	65
Norvège	100	11	7	19	63
Pays-Bas	100	8	31	5	56
Portugal	100	19	9	6	66
Royaume-Uni	100	9	8	16	67
Suède	100	25	4	22	49
Japon	100	7	7	6	80
Etats-Unis	100	7	7	17	69

Calculs pour un célibataire disposant d'un salaire moyen d'ouvrier
Source : OCDE

Une question fréquemment débattue est celle de l'impact des charges sociales sur le coût de la main-d'œuvre, en particulier des charges patronales. En comparant les coûts du travail à un moment donné, il est clair qu'aucun lien ne peut être établi avec les taux de cotisations sociales patronales. Plus généralement, il n'existe aucune corrélation significative entre structure du financement de la protection sociale et niveau du coût de la main-d'œuvre.

En revanche, le niveau de protection sociale semble corrélé avec le coût du travail. Les trois pays où le coût du travail est le plus faible (Grèce, Espagne, Portugal) sont aussi ceux où la part des dépenses de protection sociale dans le PIB est la moins élevée et où le poids des prestations sociales dans le revenu disponible est le plus faible (Cohen-Solal, Montigny et Saunier [1999]).

Tableau 17. La protection sociale en 1995

	dépenses en % du PIB	Revenus sociaux en % Du revenu disponible
Allemagne	29,1	23,4
Autriche	29,5	30,4
Belgique	30,0	32,9
Danemark	34,5	23,2
Espagne	22,0	17,5
Finlande	33,0	-
France	30,5	29,9
Grèce	21,0	19,7
Irlande	20,0	26,0
Italie	24,5	23,7
Luxembourg	25,1	24,5
Pays-Bas	32,5	26,7
Portugal	20,5	19,0
Royaume-Uni	27,5	25,6
Suède	34,5	-

Revenus sociaux hors remboursements de frais médicaux.
Source : Eurostat.

..... FIN ENCADRE

Les directives européennes

En 1974, un premier programme communautaire d'action sociale se traduit par l'adoption de directives concernant les droits des travailleurs dans l'entreprise : les procédures en cas de licenciement collectif (1975), le maintien des droits acquis par les travailleurs en cas de changement de propriétaire (par exemple en cas de fusion).

L'Acte unique européen, mis en place en 1987, permet des « prescriptions minimales applicables progressivement » (article 118A). Avec le traité de Maastricht, cinq des dix domaines de la politique sociale qui relèvent de la compétence communautaire font l'objet d'un vote à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité : la santé et la sécurité des travailleurs, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'intégration des personnes exclues du marché du travail, l'égalité entre hommes et femmes. La dimension sociale du marché unique est par conséquent rapidement enrichie.

Le domaine de la santé et de la sécurité au travail est le seul à avoir fait l'objet d'une certaine harmonisation. A la suite de la directive de 1989, une série de directives (équipements de travail, manutention manuelle de charges, travail sur écrans de visualisation, exposition au risque de rayonnements ionisants, etc.) ont édicté des prescriptions suffisamment précises pour permettre une réelle harmonisation des législations nationales. D'autres directives concernent l'obligation pour l'employeur d'informer les travailleurs sur le contrat de travail à l'embauche (1991), la protection de la femme enceinte (1992), prévoyant l'interdiction du licenciement et un congé maternité d'au moins quatre semaines, la protection des jeunes de moins de quinze ans (1994), limitant très fortement leurs possibilités de travail à partir de 1996. Une directive générale de 1993 pose un certain nombre de normes minimales concernant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

Avec la mise en place du marché unique et la perspective de l'euro, les activités transnationales au sein de l'Union européenne ont donné lieu à deux directives. La première porte sur le détachement des travailleurs (1996) et vise à empêcher la concurrence entre systèmes sociaux.

Le salarié détaché dans le cadre d'une prestation de service se voit en effet appliquer les dispositions du pays d'accueil, et non celle du pays d'origine. La seconde directive oblige depuis 1994 les entreprises ou les groupes employant au moins 1000 personnes dans l'ensemble de l'Union européenne, avec au moins deux établissements d'au moins 150 salariés dans deux pays membres différents, de constituer un comité d'entreprise européen. Les salariés pourront ainsi être informés et consultés en cas de délocalisation ou de restructuration, ce qui rend effectif le droit à l'information et à la consultation dans les entreprises transnationales. Plus de 500 comités d'entreprise européens ont été créés actuellement, certains avant même l'adoption de la directive (par exemple chez Renault, Péchiney, Thomson). Ces comités ne se substituent cependant pas aux institutions représentatives de chaque pays.

Le dialogue social et les accords-cadres

A partir de l'Acte unique (1986), les partenaires sociaux collaborent de plus en plus au processus de décision communautaire. D'abord limités à un rôle consultatif sur les textes et les actions proposées par la Commission (par exemple en matière de formation professionnelle, d'impact des nouvelles technologies), ils sont reconnus par les institutions de la Communauté en vertu du protocole social du traité de Maastricht et ils doivent être consultés sur toute proposition concernant la politique sociale. Ils peuvent négocier et conclure des accords communautaires ou accords-cadres qui sont soit traduits dans les conventions collectives nationales, soit rendus obligatoires par voie de directive lorsqu'il s'agit d'un domaine de compétence communautaire.

:::::::::::::::::::::::::::: DEBUT ENCADRE ::::::::::::::::::::::::::::::

Encadré 5. Les acteurs sociaux européens

Il existe trois organisations interprofessionnelles européennes à vocation générale :

- la CES (Confédération européenne des syndicats), créée sous sa forme actuelle en 1973, regroupe 67 confédérations syndicales de 29 pays ;
- l'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) a été créée en 1958, et regroupe une trentaine de fédérations patronales, y compris celles de pays européens non membres de l'Union ;
- le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général) a été créé en 1961. Il regroupe les entreprises publiques et tend à s'élargir en direction les sociétés d'économie mixte, des collectivités territoriales mais aussi des entreprises privées exerçant des activités d'intérêt général que l'Etat contrôle ou régle.

La Commission européenne reconnaît également et consulte d'autres organisations syndicales et patronales européennes : des organisations interprofessionnelles représentant certaines catégories de travailleurs (Confédération Européenne des Cadres CEC) ou d'entreprises (Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises : UEAPME-EUOPMI), des organisations spécifiques (Eurochambres), et un grand nombre d'organisations sectorielles non affiliées aux organisations interprofessionnelles (secteurs du commerce, de la pêche, de l'assurance, de la banque, du bois, de l'hôtellerie-restauration, de la construction, du transport aérien, fluvial, routier, ferroviaire, du nettoyage industriel).

:::::::::::::::::::::::::::: FIN ENCADRE ::::::::::::::::::::::::::::::

Les premières négociations sont cependant difficiles et n'aboutissent que sous la menace d'une directive de la Commission européenne. Trois accords interprofessionnels sont successivement conclus au niveau européen : sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et le

travail à durée déterminée (1999). Des négociations pourraient s'ouvrir en 2000 sur le travail temporaire. Pour ces trois accords, les signataires ont opté pour la mise en œuvre par décision du Conseil, c'est-à-dire par voie de directive. Si ces trois accords constituent sans doute un succès pour les partenaires sociaux européens, rappelons qu'en tant qu'accords-cadres, ils visent à fixer des lignes directrices et non une réglementation exhaustive. La Commission européenne cherche aussi à impulser une négociation sectorielle, visant à améliorer et harmoniser les conditions de travail, en particulier dans les transports routiers.

Une harmonisation partielle des législations nationales

En droit communautaire, la politique sociale relève principalement de la compétence des Etats membres, même si les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont abouti à au transfert de certaines compétences vers l'Union européenne. En dépit des textes communautaires d'harmonisation sociale, il n'y a pas eu d'uniformisation des droits nationaux et l'harmonisation est seulement partielle (Moizard [1999]). Jusqu'au traité de Maastricht, les directives cherchent à harmoniser les pratiques nationales et fournissent un cadre général plutôt que des prescriptions très détaillées (Goetschy [1999]).

En effet, une directive ne rapproche les droits nationaux que si les Etats transposent cette directive dans les législations nationales. Or la transposition intervient dans des délais plus ou moins longs, sauf décision de la Cour de Justice européenne. Par ailleurs, les directives ou les accords-cadres représentent un plancher minimal de règles, qui peuvent être améliorées par les Etats. La notion de « prescriptions minimales » signifie ainsi que les Etats sont libres d'accorder des normes plus favorables aux travailleurs que celles qui résultent du droit communautaire, à la condition que ces normes nationales soient compatibles avec les normes communautaires (Moizard [1999]). C'est notamment le cas pour les conditions de travail et de sécurité.

La politique européenne de l'emploi : lignes directrices et plans nationaux pour l'emploi

En dépit de la montée du chômage au cours des années 80, l'emploi n'apparaît comme une préoccupation européenne qu'en 1993, avec le Livre blanc *Croissance, compétitivité et emploi*. Deux principes d'action communautaire sont fixés à Essen (1994) : la recherche d'une stratégie européenne pour l'emploi et la fixation de priorités indicatives pour les Etats membres. Si des orientations et des priorités sont définies au niveau européen, les politiques structurelles et sociales restent de la compétence des pays, et sont séparées des politiques macroéconomiques. Entre 1994 et 1997, la coordination au niveau européen n'a pas modifié fondamentalement les politiques d'emploi nationales, qui sont restées fortement dissemblables (Barbier [1999a]).

Le traité d'Amsterdam (1997) fait d'un « haut niveau d'emploi » une priorité de l'Union européenne et « une question d'intérêt commun ». Il marque plusieurs progrès par rapport au processus d'Essen. Tout d'abord sont instaurées des « lignes directrices » annuelles pour l'emploi qui doivent servir de mécanismes et d'outil de coordination des politiques nationales. Il est également prévu un examen annuel des mesures prises par les Etats membres pour répondre aux lignes directrices, les « plans d'action nationaux pour l'emploi » (NAP). En fonction de la situation des Etats membres, de nouvelles lignes directrices sont établies pour l'année suivante. Est ainsi mis en place un processus de coordination itératif.

C'est au sommet de Luxembourg (1997) que 19 lignes directrices sont définies, regroupées en quatre piliers : améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs, renforcer les politiques d'égalité des chances. Le sommet de Vienne (1998) permet de faire le bilan de la mise en œuvre des plans d'action nationaux et d'adopter de nouvelles lignes directrices pour 1999. En

raison des délais très courts, les plans nationaux d'action pour l'emploi définis pour 1998 à la suite du sommet de Luxembourg reprennent en grande partie les dispositions nationales de la politique de l'emploi déjà existantes ou prévues. Ils correspondent à une liste de mesures sans cohérence globale et ne répondant pas particulièrement aux lignes directrices. Ces mesures concernent essentiellement les deux premiers piliers, l'employabilité et l'esprit d'entreprise. Enfin, les plans nationaux ont été construits sans concertation avec les partenaires sociaux dans le plupart des pays, à l'exception de l'Autriche, de la Belgique, de l'Allemagne, des Pays-Bas et, plus surprenant, du Royaume-Uni. Les lignes directrices définies pour 1999 sont donc à peu de choses près les mêmes que celles de 1998, et reprennent les quatre piliers et les objectifs déjà fixés.

En juin 1999, le sommet de Cologne a relancé l'objectif d'un « Pacte européen pour l'emploi », censé constituer la contrepartie du Pacte de stabilité et de croissance (1997). A la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi (processus de Luxembourg) et aux réformes économiques structurelles (processus de Cardiff) s'ajoute dorénavant un troisième axe. Il s'agit d'améliorer la coordination entre les politiques macroéconomiques, monétaire et budgétaires d'une part et l'évolution des salaires d'autre part, en instaurant un dialogue entre Banque Centrale Européenne, acteurs sociaux, Commission européenne et Conseil européen.

Quels sont les effets de la politique européenne de l'emploi ? Tout d'abord, en fixant des objectifs communs plutôt qu'en cherchant à harmoniser les pratiques par le biais de directives, elle respecte la diversité des marchés du travail. La conception des plans nationaux d'action pour l'emploi peut ainsi encourager la conclusion de pactes sociaux nationaux sur les questions liées à l'emploi dans les pays où les partenaires sociaux sont suffisamment impliqués dans la négociation. Ensuite, dans la mesure où le processus de coordination utilisé est itératif, les négociations entre pays s'inscrivent dans une perspective de long terme et se heurtent moins à des arbitrages et à l'exigence de contreparties à court terme, comme c'est le cas pour l'adoption d'une directive (Goetschy [1999]). La participation des pays membres et des partenaires sociaux est en effet susceptible de faire évoluer leurs préférences et leurs perceptions.

Cependant la politique européenne de l'emploi présente actuellement un certain nombre de points faibles. Elle ne dispose que de moyens financiers très marginaux (essentiellement la fraction des fonds structurels à orientation « ressources humaines », notamment le Fonds Social Européen), d'où l'accent mis sur les évolutions qualitatives des politiques d'emploi (activation des dépenses et évaluation notamment). Les lignes directrices n'ont qu'une valeur indicative et l'examen des plans nationaux par la Commission européenne ne prévoit aucune sanction, à la différence des politiques budgétaires coordonnées dans le cadre du Pacte de stabilité. La subordination de la politique de l'emploi aux politiques économique et monétaire en limite l'efficacité. Enfin, l'implication de multiples acteurs dans la définition de la politique européenne de l'emploi (institutions européennes, partenaires sociaux européens et nationaux, pays membres) rend le processus de décision particulièrement complexe, laissant à la Commission un poids déterminant dans la décision finale.

Compte tenu de la diversité des politiques nationales pour l'emploi, le maintien de leur caractère national, leur séparation des politiques macroéconomiques, la faiblesse de la coordination au niveau européen limitent les possibilités de rapprochement entre pays à brève échéance. C'est plutôt à terme que la place accordée à l'emploi au niveau communautaire et le processus itératif mis en place pourraient déboucher sur une coordination réelle, grâce au rapprochement progressif des perceptions nationales et à une plus grande implication des pays dans la définition des lignes directrices.

Le rôle des marchés du travail dans l'ajustement au sein de l'UEM

La mise en place de la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 implique la fixité définitive des taux de change des monnaies des onze pays membres de l'Union économique et monétaire. Certes, le taux de change de l'euro par rapport aux autres grandes monnaies n'est pas fixé, mais l'instrument de la dévaluation ne peut plus être utilisé à l'intérieur de l'Union européenne pour faire face à d'éventuels chocs asymétriques. La politique monétaire communautaire, désormais du ressort de la Banque Centrale Européenne, peut répondre à un choc symétrique, éventuellement en coordination avec les politiques budgétaires nationales. En revanche, comment s'opère l'ajustement en cas de choc asymétrique ?

:::::::::::::::::::::::::::::::::::: DEBUT ENCADRE ::::::::::::::::::::::::::::::::::

Encadré 6. Chocs symétriques/asymétriques

La question des modes d'ajustement pouvant se substituer au taux de change dépend de la nature des chocs auxquels doivent faire face les pays membres d'une zone monétaire. Si un choc est symétrique, il affecte de la même façon tous les pays membre (exemple : la hausse des taux d'intérêt américains qui a conduit à la récession de 1981-82). L'ajustement peut alors être obtenu par la variation du taux de change de l'euro vis-à-vis des devises étrangères, ou par la politique monétaire commune. En revanche, l'ajustement nécessaire diffère selon les pays, si le choc est asymétrique. Ce peut être :

- un choc spécifique à un pays, c'est-à-dire qui ne se produit que dans ce seul pays (exemples : politique de relance budgétaire en 1981 en France, unification allemande) ;
- un choc spécifique à un secteur d'activité, l'asymétrie provenant du poids différent de ce secteur selon les pays (en raison de la spécialisation des pays ou de la concentration de certaines activités sur des sites géographiques particuliers) ;
- un choc commun auquel les pays réagissent différemment ou qui ne se transmet pas de la même façon, par exemple un choc pétrolier.

:::::::::::::::::::::::::::::::::::: FIN ENCADRE ::::::::::::::::::::::::::::::::::

L'analyse des conditions optimales de création d'une zone monétaire (Mundell [1968]) met en évidence cinq mécanismes d'ajustement : la mobilité des travailleurs, la flexibilité des salaires et des prix, une relance budgétaire nationale, des transferts budgétaires au sein de la zone et de nouvelles formes de politique de revenus. Pour Mundell, la flexibilité des marchés du travail est une condition essentielle de l'efficacité économique d'une zone monétaire.

De quelle façon la mobilité du travail et la flexibilité des salaires peuvent-ils se substituer au taux de change ? Supposons que deux pays A et B sont confrontés à un choc de demande asymétrique : la demande adressée au pays A augmente alors que celle du pays B diminue. Il risque alors d'y avoir une hausse du chômage et un déficit de la balance extérieure en B, une hausse de l'inflation et un excédent extérieur en A. Si les salaires sont flexibles dans les deux pays, les salaires vont diminuer en B et augmenter en A. Par conséquent les prix des produits vont diminuer en B, devenant plus compétitifs et provoquant un accroissement de la demande, une hausse de l'emploi et une réduction du déficit extérieur. L'inverse se produit pour A : hausse des prix, baisse de la demande donc de l'excédent extérieur, baisse de l'emploi et donc baisse des salaires. Si les travailleurs sont mobiles d'un pays à l'autre, ils se déplacent de B vers A d'où une diminution du chômage en B et de la pression sur les salaires en A.

Actuellement, les salaires en Europe sont peu flexibles à la baisse et sont en particulier peu sensibles au taux de chômage (Cadiou *et alii*, [1999]) mais ce dernier point ne distingue pas vraiment l'Europe des Etats-Unis. La principale différence réside dans la faible mobilité du travail en Europe, où l'ajustement à une variation de la demande de travail passe essentiellement par

une variation des taux d'activité, c'est-à-dire par des entrées et des sorties de la population active (Decressin et Fatás [1995]). Les autres mécanismes n'ont qu'une capacité très réduite à assurer un éventuel ajustement. Certes, la politique budgétaire relève des Etats membres de la zone euro. Cependant, même si les déficits budgétaires ont été plus ou moins fortement réduits pour satisfaire les conditions d'adhésion, les marges de manœuvre restent limitées en raison du Pacte de stabilité. Par ailleurs, le plafonnement du budget communautaire à 1,27% du PIB limite l'ampleur des transferts intracommunautaires.

C'est donc de la formation des salaires et des revenus que tend à dépendre la capacité d'ajustement d'un pays affecté par un choc asymétrique. Or, la politique sociale relève du principe de subsidiarité et dépend donc des Etats membres. En outre les rémunérations sont explicitement exclues du champ des compétences communautaires. La question de la coordination des processus de formation des salaires devient alors centrale, cette coordination portant dans une perspective d'ajustement à un choc sur les évolutions et non sur les niveaux de salaires. Les implications de la monnaie unique semblent avoir été d'ores et déjà prises en compte par les acteurs de la négociation, contribuant à la définition de politiques de modération salariale (IRES [1999]).

Les scénarios d'évolution des marchés du travail européens

Dans les années 90, les évolutions de l'emploi et de la protection sociale au sein de l'Union européenne dépendent moins du contenu des traités et des institutions mises en place que de la conjoncture économique mondiale. Néanmoins, compte tenu de la forte incertitude quant aux perspectives économiques, la construction de scénarios permet à la fois d'envisager les évolutions et les caractéristiques futures des marchés du travail européens, et de souligner les hypothèses sur lesquelles reposent ces scénarios, en particulier les stratégies des acteurs politiques, économiques, sociaux (Freyssinet [1999]).

Quatre scénarios peuvent être proposés en privilégiant deux causes principales de clivages (Commissariat général du plan, 1999) : l'existence ou non d'une coordination dans le processus de formation des salaires, la mise en place ou non d'une dimension supplémentaire dans la solidarité sociale. La coordination du processus de formation des salaires peut prendre différentes configurations, allant de la convergence vers un modèle décentralisé à un cadrage au niveau européen. L'extension des domaines de solidarité communautaire s'oppose au maintien du principe de subsidiarité, tendant au maintien des modèles nationaux. Il va de soi qu'un éventuel élargissement de l'Union augmenterait sensiblement le degré d'hétérogénéité et transformerait les modalités de la solidarité.

Tableau 18. Quatre scénarios pour l'Europe sociale

	Maintien de modèles différents	Convergence vers un modèle homogène
Solidarité nationale	(A) Europe sociale fractionnée	(B) Europe sociale concurrentielle
Degré supplémentaire de solidarité communautaire	(D) Solidarité dans la différence	(C) Europe sociale intégrée

Commissariat général du plan (1999)

L'Europe sociale fractionnée : une disparité accrue des marchés du travail

Dans le scénario A, l'Union économique et monétaire (UEM) ne s'accompagnerait pas d'une évolution significative des compétences communautaires. Se manifesterait une résistance aux

transformations des systèmes nationaux de relations professionnelles et de protection sociale. Le principe de subsidiarité prévaudrait, les Etats membres conservant l'essentiel des compétences en matière sociale. Coexisteraient donc des marchés du travail et des modèles sociaux hétérogènes. La politique européenne de l'emploi se limiterait à la définition de recommandations fondées sur les bonnes pratiques mise en évidence et à la coordination des lignes directrices avec la politique macroéconomique.

Néanmoins les marchés du travail et les systèmes sociaux subissent des pressions : discipline budgétaire imposée dans le cadre de l'UEM, poursuite de la mise en place de la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes pour achever le marché unique. En outre, si la faible mobilité des travailleurs n'exerce pas en elle-même de mise en concurrence des systèmes sociaux, les réformes déjà engagées pour maîtriser les coûts de la protection sociale sont poursuivies. Des comportements non coopératifs se développeraient (concurrence fiscale, concurrence sur le niveau des salaires), fragilisant les systèmes sociaux les plus favorables. Une relative coordination pourrait être mise en place mais seulement dans le cadre de zones relativement homogènes (groupe « rhénan », pays du Sud, Royaume-Uni).

Un tel scénario semble instable en raison des tensions qu'il suppose, et devrait évoluer à terme vers une homogénéisation des modèles nationaux vers le bas (scénario B) ou une homogénéisation partielle (scénario D).

L'Europe sociale concurrentielle : l'homogénéisation vers le bas

Dans le scénario B, la priorité serait donnée à la compétitivité, à l'assainissement budgétaire et au maintien d'une faible inflation. Il y aurait convergence vers un modèle concurrentiel de marché du travail afin d'obtenir tous les effets positifs de la réalisation du marché unique. Les rigidités censées entraver le bon fonctionnement des marchés du travail seraient éliminées au profit d'une flexibilisation des salaires, de l'emploi et du temps de travail. Le dialogue social serait essentiellement décentralisé au niveau de l'entreprise pour permettre l'adaptation des évolutions de salaire en fonction des contraintes de marché. Les normes nationales seraient assouplies et un socle minimal de droits et de prestations se mettrait en place au niveau communautaire, limitant autant que possible les distorsions de concurrence. Cette perspective repose sur une libéralisation complète des marchés, l'Union économique et monétaire faisant accepter ces réformes présentées comme incontournables.

Le marché apparaît dans ce scénario comme déterminant l'homogénéisation de l'espace européen, y compris sur le plan social. Il est appuyé par une intervention politique forte imposant les réformes structurelles nécessaires. Les dispositifs de régulation du marché du travail et les systèmes de protection sociale les plus favorables sont démantelés. Un tel scénario correspond à une évolution vers le modèle américain. Evidemment se pose le problème de la cohésion sociale et de l'accroissement des inégalités. Dans ce cadre, l'élargissement de l'Union européenne peut exercer une pression à la baisse des salaires et des garanties sociales.

L'Europe sociale intégrée : l'homogénéisation vers le haut

Le scénario C postule une prise en compte simultanée des dimensions économiques et sociales - et notamment de la priorité donnée à l'emploi au niveau communautaire - qui conduit à une consolidation du « modèle social européen ». Celle-ci reposerait sur l'élargissement progressifs des droits communautaires, sur la coordination des politiques nationales et sur le développement du dialogue social et de la négociation collective au niveau européen.

L'UEM implique en effet d'élargir la coordination des politiques monétaire et budgétaire à l'évolution des revenus du travail. L'intégration des rémunérations dans le champ des négociations collectives européennes constitue alors un élargissement substantiel des

compétences communautaires. Plusieurs possibilités de coordination de l'évolution des salaires peuvent être envisagées, correspondant à différentes évolutions de relations professionnelles. L'hypothèse privilégiée ici est celle d'un accord au niveau européen définissant dans ses grandes lignes l'évolution des salaires. Cet accord serait ensuite précisé et adapté par chaque Etat membre.

En ce qui concerne la protection sociale, deux situations sont concevables : le maintien des systèmes nationaux (dans la limite des contraintes financières et budgétaires), ou leur convergence par le développement des accords-cadres et la définition de politiques communes, de normes et de nouveaux financements communautaires. Là aussi l'élargissement de l'Union européenne impose une phase de transition en raison des écarts de salaires mais aussi des différences de systèmes sociaux et de fonctionnement du marché du travail.

L'Europe de la solidarité dans la différence : une homogénéisation partielle

A la différence du précédent, le scénario D postule que la constitution d'un espace européen homogène est hors d'atteinte. La construction européenne se poursuit mais à partir d'arrangements institutionnels permettant de concilier défense de valeurs européennes et hétérogénéité des modèles nationaux, perçue comme une richesse à préserver.

Les instances communautaires approfondiraient leur action sur l'emploi en définissant des lignes directrices plus contraignantes et en développant des financements communautaires. La coordination de l'évolution des salaires ne serait assurée ni par une décentralisation au niveau de l'entreprise (scénario B), ni par une centralisation au niveau communautaire (scénario C), mais par une modalité intermédiaire : par exemple des négociations pilote dans un secteur ou une région seraient transposées et adaptées au reste de l'Union. Enfin, les modèles nationaux de protection sociale seraient maintenus. Une péréquation des ressources serait cependant organisée pour financer des prestations sociales définies selon des normes communes.

L'examen de ces scénarios souligne que le champ des possibles est ouvert. Aucune fatalité ne condamne l'Europe sociale à un alignement par le bas, mais rien ne garantit non plus un alignement vers le haut. La construction européenne tend à homogénéiser l'environnement dans lequel fonctionnent les marchés du travail plutôt qu'à effacer leurs spécificités.

Conclusion

Alors que l'Union européenne achève la construction d'un espace économique et monétaire unifié, les caractéristiques des marchés du travail dans les Etats membres restent profondément hétérogènes et les résultats en matière d'emploi et de chômage très inégaux.

Certes, des tendances globales s'y manifestent : réduction de la part salariale dans le revenu national, développement de formes flexibles d'emploi, « activation » des politiques de l'emploi...

Mais d'une part, elles n'engendrent aucun mouvement de convergence dans les performances des marchés du travail nationaux, d'autre part, il est difficile d'établir un lien global entre ces performances et les modalités nationales spécifiques de régulation des marchés du travail.

Au cours de la décennie 90, un fort lien s'est rétabli entre l'emploi et la croissance économique. Dans quelle mesure le fonctionnement des marchés du travail contribue-t-il à ce résultat ? La comparaison internationale invalide toute hypothèse de déterminisme simpliste, par exemple celle selon laquelle les taux de chômage seraient d'autant plus faibles que la flexibilité du marché du travail serait plus forte. En revanche, il semble que le niveau de performance soit lié au degré de cohérence entre les différents domaines de la politique économique et sociale et à la capacité des acteurs sociaux à établir des compromis durables et évolutifs. Dans cette perspective, plusieurs modèles d'organisation sociale sont en confrontation : un modèle libéral qui privilégie les régulations microéconomiques et la flexibilisation généralisée des marchés, un modèle reposant sur des compromis négociés centralement et assurant la compatibilité de l'efficacité économique et de la cohésion sociale, un modèle de segmentation hiérarchisée de la structure sociale et des espaces territoriaux.

L'Union européenne vient de traverser une phase, celle de la mise en place de l'Union économique et monétaire, où le premier modèle apparaissait dominant. Cependant, l'expérience de nombreux Etats membres prouve que le second peut être viable et efficace. L'absence d'une politique volontaire concertée au niveau européen risquerait de laisser place au développement incontrôlé du troisième modèle.

L'hétérogénéité actuelle des marchés du travail en Europe, qui est le produit de dynamiques nationales spécifiques, ne peut rester en l'état dans le contexte d'un espace économique unifié. Rien, en revanche, ne détermine mécaniquement le sens des évolutions à venir. Les stratégies des acteurs et les rapports de forces qui s'établiront entre eux commanderont le choix entre les différents scénarios possibles.

Repères bibliographiques

Atkinson A.B. et Micklewright J. (1991), « Unemployment compensation and labour market transitions : a critical review », *Journal of Economic Literature*, n° 4 .

Auer P. (1997), « L'activation de la politique de l'emploi dans l'Union européenne. Un résumé comparatif », *Sysdem Tendances*, n° 28.

Auer P. (2000), *Employment revival in Europe*, International Labour Office, Genève.

Barbier J.-C. (1999a), « La stratégie européenne pour l'emploi : limites et potentialités », *Le 4 Pages du CEE*, n° 31, janvier.

Barbier J.-C. (1999b), « La stratégie européenne de l'emploi : où en est-on deux ans après le sommet de Luxembourg ? », *Analyses et Documents économiques*, n° 81, décembre, pp 4-8.

Barbier J.C. et Gautié J. (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Collection « Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi » n°37, PUF.

Bellmann L. et Jackman R. (1996), « The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch », in Schmid G., O'Reilly J. et Schömann K. (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.

Bertola G. (1990), « Job Security, Employment and Wages », *European Economic Review*, vol.34, n°4, June.

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

Blau F. et Kahn L. (1996), « International differences in male wage inequality : institution versus market forces », *Journal of Political Economy*, vol. 104, n°41.

Braud M. (1998), « Union européenne. Le dialogue social : instances, acteurs, enjeux », *Chronique internationale de l'IRES*, hors-série, octobre, pp 85-112.

Bruno M. et Sachs J. (1985), *Economics of worldwide stagflation*, Harvard University Press.

Cadiou L., Guichard S., et Maurel M (1999), « La diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire ? », *Document de travail du CEPII*, n°10 et n°11.

Cahuc P. et Zylberberg A. (1997), « A quel niveau faut-il négocier le salaire pour favoriser l'emploi », *Revue d'économie politique*, vol.107, n°3, mai-juin.

Calmfors L. et Driffill J. (1988), « Bargaining Structure, corporatism and macroeconomic performance », *Economic Policy*, n°6, April.

Calmfors L. (1993), « Centralisation des négociations de salaires et performances macroéconomiques, une analyse », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21.

Calmfors L. (1994), « Politiques actives du marché du travail et chômage - Cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures », *Revue économique de l'OCDE*, n° 22.

Cohen-Solal M., Montigny P. et Saunier J.-M. (1999), « Les transferts sociaux en Europe », *Etudes et Résultats*, n° 5, DREES, février.

Commissariat Général du Plan (1999), *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du groupe Europe sociale, La Documentation française, 215 p.

Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (1999), *Le SMIC, salaire minimum de croissance*, La Documentation française.

Decressin J. et Fatás A. (1995), « Regional Labour Market Dynamics in Europe », *European Economic Review*, December, pp 1627-56.

Dolado J., Kramarz F., Machin S., Manning A., Margolis D. et Teulings C. (1996), « The economic impact of minimum wages in Europe », *Economic Policy*, n° 23, October.

Erkel-Rousse H. (1997), « Degré de flexibilité des marchés du travail, ajustement à des chocs asymétriques et union monétaire européenne », *Economie et prévision*, n° 128, avril-juin, pp 79-100.

Faugère J.-P. (1999), *Economie européenne*, collection Amphithéâtre, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 311 p.

FMI (1999), *World Economic Outlook*, mai.

Freyssinet J. (1999), « L'euro, l'emploi et la politique sociale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 56.

Freyssinet J. (2000), *La réduction du taux de chômage. Les enseignements des expériences européennes*, Conseil d'analyse économique, La documentation française.

Gautié J. (1998), *Coût du travail et emploi*, La Découverte, collection « Repères ».

Goetschy J. (1999), « The European Employment Strategy : Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, July, pp 117-137.

Grubb D. et Wells W. (1993), « Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries », *OECD Economic Studies*, n°21, Winter.

Husson M., Jolivet A. et Meilland C., (1999), *Performances d'emploi en Europe : les modalités du succès*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.

IRES (1997), « Le modèle hollandais », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, octobre.

IRES (1998), « Comparaison France - Royaume-Uni », *Revue de l'Ires* n°28, Numéro spécial, automne.

IRES (1999), « L'euro et les débats nationaux sur les salaires », *Chronique internationale de l'IRES*, n°60 (numéro spécial), septembre.

Layard R., Nickell S. et Jackman R. (1991), *Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

Leclercq E. (1999), *Les théories du marché du travail*, Editions du Seuil.

Lefresne F. (1998), « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », in Barbier J.C. et Gautié J.

Lenoir, D. (1994), *L'Europe sociale*, La Découverte, collection « Repères ».

Mantel S. (1993), « Quelles perspectives pour la mobilité du travail ? », *Economie et Statistique*, n° 262-63, pp 111-22.

Maurice J. (1999), *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Commissariat général du plan, La documentation française.

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

Mazier J. (1999), *Les grandes économies européennes*, La Découverte, collection « Repères ».

Moizard N. (1999), « Le principe communautaire de protection nationale renforcée et l'ordre public social français », *Droit social*, n° 11, novembre, pp 916-27.

Mundell R.A. (1968), *International Economics*, Harper Collins.

Nickell S. (1997), « Unemployment and Labor Market Rigidities : Europe versus North America »,

Journal of Economic Perspectives, vol 11, n°3.

OCDE (1994), Perspectives de l'Emploi.

OCDE (1996), « Renforcer les incitations au travail », *Perspectives de l'emploi*.

OCDE (1997), Perspectives de l'emploi.

OCDE (1998), Perspectives de l'Emploi.

OCDE (1999), Perspectives de l'emploi.

Passet O. et Jestaz D. (1998), Flexibilité et performances comparées des marchés du travail dans les pays de l'OCDE, IRES-Agence d'objectifs.

Perrot A. (1995), *Les nouvelles théories du marché du travail*, La Découverte, collection « Repères ».

Redor D. (1999), *Economie du travail et de l'emploi*, Ed. Montchrestien.

Roeger W. et In't Veld J. (1997), « A Multi-Country Business Cycle and Growth Model », *Economic Papers*, n°123, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, October.

Scarpetta S. (1996), « Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment : A cross-Country Study », *OECD Economic Studies*, n°26, 1996/1.

Soskice D. (1990), « Wage Determination : the Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, n° 4, Winter.

Sterdyniak H., Le Bihan H., Cour P. et Delessy H. (1997), « Le taux de chômage d'équilibre, anciennes et nouvelles approches », *Revue de l'OFCE*, n° 60, janvier.

Tyrväinen T. (1995), « Real Wage Resistance and Unemployment : Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries », *OECD Working paper*, n°135.

Visser J. et Hemerijck A. (1997), *A Dutch Miracle*, Amsterdam University Press.