

Université de Paris X-Nanterre

Ecole Doctorale « Economie, Organisations, Société »

Diplôme d'Etudes Approfondies

**MODELES D'EMPLOI ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL  
FRANCE, SUEDE ET ROYAUME-UNI DURANT LA DECENNIE 90**

Par Mademoiselle Elvire Guillaud

D.E.A. Macroéconomie et Analyse Quantitative

Cours de formation à la recherche :

Macroéconomie et Complémentarités institutionnelles  
sous la Direction de Monsieur le Professeur Bruno Amable

Session de Septembre 2004

L'Université de Paris-X n'entend  
donner aucune approbation ou  
improbation aux opinions émises  
dans les mémoires :  
ces opinions doivent être  
considérées comme propres à leur  
auteur.

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<i>Présentation du sujet.....</i>	5
<i>Pourquoi le niveau national ?.....</i>	6
<i>Quelle définition pour les complémentarités institutionnelles ? .....</i>	7
<i>Présentation de l'argument.....</i>	8
<i>PARTIE I.....</i>	8
<i>PARTIE II .....</i>	9
<i>PARTIE III.....</i>	9
<b>PARTIE I – PERFORMANCES DES PAYS ET ANALYSE INSTITUTIONNELLE BASIQUE.....</b>	<b>10</b>
A – PERFORMANCES RELATIVES DES ÉCONOMIES .....	10
1) <i>Contexte macroéconomique et performances économiques .....</i>	11
2) <i>Performances sociales.....</i>	16
3) <i>Positionnement relatif des pays selon leurs réussites en matière économique et sociale.....</i>	20
B – ARCHITECTURES INSTITUTIONNELLES DE DÉPART .....	21
1) <i>Le système d'emploi suédois.....</i>	21
2) <i>Le système d'emploi britannique.....</i>	22
3) <i>Le système d'emploi français.....</i>	23
C – ANALYSE BASIQUE DES ARCHITECTURES INSTITUTIONNELLES .....	25
1) <i>Economie de marché libérale versus économie de marché coordonnée .....</i>	25
2) <i>Critique de l'approche « variétés de capitalisme » .....</i>	28
<b>PARTIE II – EVOLUTION DES MODÈLES D'EMPLOI : CONVERGENCE OU DIVERGENCE ? ....</b>	<b>30</b>
A – VERS UNE CONVERGENCE DES SYSTÈMES D'EMPLOI ? .....	31
1) <i>Sous-systèmes de relations industrielles.....</i>	31
2) <i>Sous-systèmes de protection sociale.....</i>	36
3) <i>Sous-systèmes de formation.....</i>	49
B – QUELLE(S) RÉPONSE(S) À LA PROBLÉMATIQUE DE LA FLEXICURITÉ ? .....	54
1) <i>La question de la flexicurité .....</i>	54
2) <i>Protection de l'emploi, sécurité des revenus et activation des politiques d'emploi .....</i>	55
3) <i>Arbitrages nationaux entre flexibilité et sécurité .....</i>	59
<b>PARTIE III – LES DÉTERMINANTS DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL.....</b>	<b>62</b>
A – ÉCONOMIE POLITIQUE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL .....	63
1) <i>Isomorphisme et changement institutionnel .....</i>	63
2) <i>Approche néo-réaliste du changement .....</i>	66
3) <i>Complémentarités institutionnelles et analyse du changement .....</i>	67
B – INTERPRÉTATION DU CHANGEMENT EN SUÈDE .....	71
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>73</b>

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE .....	74
LIMITES DE L'ÉTUDE.....	76
PISTES DE RECHERCHE.....	76
<b>RÉFÉRENCES .....</b>	<b>78</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>80</b>
SYSTEMES D'EMPLOI DE LA FIN DES ANNÉES 80 .....	80
SYSTEMES D'EMPLOI EN 2003 .....	81

## **Introduction**

### **Présentation du sujet**

On se propose d'effectuer une analyse empirique des institutions constituant les systèmes d'emploi de la Suède, de la France et du Royaume-Uni durant la décennie 90. L'analyse se fera principalement en termes dynamiques et cherchera à montrer le rôle des complémentarités institutionnelles dans le maintien de la diversité des modèles nationaux.

*Les institutions sont ici entendues comme étant les règles du jeu contraignant les comportements des acteurs.*

*Les acteurs* du marché du travail regroupent les employeurs et les travailleurs – et à un niveau plus agrégé les partenaires sociaux (syndicats, organisations patronales) et l'Etat. De façon schématique, les deux premiers types d'agents sont liés par une relation de subordination directe, tandis que les partenaires sociaux et l'Etat participent au façonnement de la relation d'emploi tout en y restant extérieurs. L'analyse des partenaires sociaux se limite souvent à leur rôle représentatif. On s'appliquera à montrer la nécessité d'intégrer leurs objectifs spécifiques dans l'analyse, afin de comprendre la façon dont les attentes sociales divergentes des agents qu'ils représentent sont sélectionnées.

*Les institutions* étudiées sont celles qui sous-tendent la relation d'emploi. Afin d'analyser les modèles d'emploi qui en découlent, on propose de distinguer trois sous-systèmes : le système de relations industrielles, le système de formation et le système de protection sociale. Les institutions caractérisant les modèles d'emploi sont alors : (i) les institutions caractérisant les relations industrielles (organisation des négociations salariales), (ii) les institutions de protection sociale touchant la relation d'emploi (protection de l'emploi et protection des revenus) et (iii) les institutions encadrant la formation de la main d'œuvre (formation initiale et formation tout au long de la vie). Les comportements des acteurs sur les marchés du travail sont conditionnés par ces ensembles d'institutions qui constituent les règles du jeu de la relation d'emploi.

*La relation d'emploi* est caractérisée à la fois par une relation marchande (salaire contre compétence) et par une relation de subordination (employeur et salarié). Mais la particularité

de la relation d'emploi réside surtout dans la nature du bien échangé (le travail) et de son fournisseur (l'individu, dont la condition de travailleur n'est pas innée). Le travail possède des caractéristiques qui sont modifiables dans le temps (capital humain). Par ailleurs, l'individu est considéré comme appartenant à une société dont le fonctionnement interagit avec ses décisions. L'individu ne maîtrise pas toutes les conséquences de ses décisions et son comportement, s'il est rationnel, est toutefois limité par sa vision partielle du jeu. La reproduction de la relation d'emploi et du facteur travail n'est pas uniquement dépendante des caractéristiques du travailleur ou de la fonction de production de la firme, mais elle dépend également du processus de formation du capital humain et du cycle de vie de l'individu. L'encastrement de l'économique, du social et du politique doit alors être pris en compte dans l'analyse des systèmes d'emploi.

Dans la littérature concernant les institutions du marché du travail, on trouve des études liant protection sociale et relations industrielles, ou encore formation et relations industrielles. Dans cette étude, les trois sphères sont mises en relation. En effet, on considère que dans la mesure où elles sont concomitantes de la relation d'emploi, les institutions du marché du travail, de la protection sociale et de la formation doivent être analysées conjointement. Pour autant, on se limitera à quelques institutions dans chaque domaine, choisies de manière sélective selon l'importance qui leur est accordée dans les analyses empiriques du marché du travail.

### **Pourquoi le niveau national ?**

L'étude des relations d'emploi, ou de leurs institutions, fait évidemment apparaître des variations importantes entre régions au sein d'un même d'un pays, et les institutions prévalant dans le secteur manufacturier ne sont certainement pas les mêmes que celles régissant le secteur des services. En fait, l'étude des modèles d'emploi pourrait être, de façon tout à fait pertinente, une étude des bassins d'emploi qui lient de manière étroite et cohérente le système éducatif régional, le développement d'entreprises locales et l'encadrement de l'emploi et du chômage. Cependant, on justifiera notre choix de niveau d'analyse en arguant que les institutions sont, dans une large mesure, dessinées au niveau national (système de protection sociale, législation du travail...) et que les différences régionales ou sectorielles, si elles sont parfois importantes, ne restent pas moins contraintes par l'architecture nationale. De même, le niveau national choisi doit se penser en relation avec le cadre international – ici européen –

dans lequel il s'inscrit. On intégrera donc dans l'analyse les contraintes du processus d'intégration européenne, particulièrement importantes durant la décennie 90.

### **Quelle définition pour les complémentarités institutionnelles ?**

On fait appel à la théorie des jeux pour définir la notion de complémentarité institutionnelle et déterminer son importance dans l'analyse de l'évolution des modèles d'emploi.

Trois éléments caractérisent un jeu : les règles du jeu, les stratégies des joueurs et l'issue du jeu. Il s'agit de déterminer de quelle manière ces éléments sont liés entre eux.

L'issue du jeu est généralement assimilée à la performance macroéconomique de l'économie. Elle est déterminée par l'impact croisé des stratégies choisies par les joueurs. Au niveau micro, les gains d'un joueur dépendent de la stratégie qu'il adopte, mais également des stratégies des autres joueurs.

Les modalités d'action des joueurs sont déterminées par les règles du jeu (les institutions). Les règles du jeu sont connues de tous, mais les joueurs ne tiennent compte que de celles qui encadrent directement le jeu qu'ils jouent. A aucun moment ils n'ont de vision globale du jeu. Par ailleurs, les joueurs adaptent leurs stratégies en fonction des comportements des autres joueurs. Leur rationalité est donc stratégique.

La complémentarité institutionnelle peut se comprendre de deux façons :

- soient deux institutions sont jugées complémentaires parce que les gains associés à l'une compensent les pertes associées à l'autre,
- soient elles sont complémentaires parce que les gains de l'une renforcent les gains associés au fonctionnement de l'autre.

Les complémentarités peuvent donc être entendues comme institutions mutuellement compensatoires d'une part, ou bien comme engendrant un renforcement réciproque d'autre part. On adoptera ici une définition plus complète englobant les deux définitions précédentes :

*Deux institutions sont dites complémentaires lorsque l'existence de l'une augmente le gain associé au fonctionnement de l'autre.*

Ainsi, en termes de jeu, la stratégie d'un joueur est contrainte par les règles spécifiques au jeu qu'il joue, mais le gain associé à cette stratégie dépend également des stratégies des autres joueurs conditionnées par d'autres règles sur d'autres jeux. La complémentarité institutionnelle qui augmente le gain d'un joueur ne constitue alors pas nécessairement une complémentarité pour les autres joueurs, dans le sens où elle n'augmente pas leur gain.

En effet, la complémentarité institutionnelle suppose le choix d'un critère de performance. Les complémentarités identifiées ne seront pas les mêmes, que l'on se place du point de vue d'un joueur ou bien de l'ensemble de l'économie.

Enfin, les institutions étant façonnées par les agents eux-mêmes à l'issue d'un processus politique, les complémentarités entre institutions relèvent également d'une analyse en termes d'économie politique : elles déterminent les alliances stratégiques des joueurs et leur modification implique une modification de la demande politique.

### **Présentation de l'argument**

L'étude vise à répondre aux questions suivantes :

- (i) quels changements ont connu les systèmes d'emploi des trois pays durant la décennie 90 ?
- (ii) dans quelle mesure un phénomène de convergence institutionnelle est-il à la fois envisageable et identifiable entre les économies ?
- (iii) quel est le rôle joué par les complémentarités institutionnelles dans le changement institutionnel ?

### **PARTIE I**

Après une brève description des trois économies et de leurs performances au cours des années 90, on présentera l'architecture institutionnelle de chaque modèle au regard de la logique qui semble prévaloir dans l'organisation des rapports entre agents à la fin des années 80. On distinguera ainsi le modèle britannique, où une logique de marché prévaut dans le système d'emploi, du modèle suédois basé sur une coordination stratégique des acteurs, du modèle français enfin, où la coordination contrainte par l'Etat semble être la règle. En effet, si l'on étudie les caractéristiques basiques et larges des institutions, les institutions semblent pouvoir

être liées entre elles par une logique organisationnelle, et les complémentarités, dans une telle perspective, servent à renforcer l'avantage institutionnel comparatif des pays.

## **PARTIE II**

Cette première approche, intentionnellement simplificatrice, sera dépassée dans une seconde partie par l'introduction du concept de complémentarité selon une acception différente. On analysera alors chaque sous-système plus en profondeur, afin d'identifier les différences cruciales qui, mises en relation dans un schéma de complétude, sont susceptibles de rendre le système plus ou moins performant au regard du fonctionnement compensatoire des institutions. L'analyse se tenant en termes dynamiques, on montrera qu'aucun processus de convergence des systèmes d'emploi nationaux n'est visible au niveau global, malgré des contraintes internationales, notamment européennes, similaires durant les années 90. En outre, on s'appliquera à montrer que le cas français conserve ses différences, malgré son « impureté ». Dans cette perspective, on analyse les réponses nationales à la problématique commune de la « flexicurité ».

## **PARTIE III**

Enfin, les différences institutionnelles entre pays étant conservées à travers le temps, voire amplifiées, on s'attachera dans une troisième partie à expliquer la dynamique politique ayant contraint les changements institutionnels récents et résultant en des trajectoires nationales divergentes. Les institutions, définies comme règles du jeu social, sont assimilées à un équilibre politique. Les complémentarités identifiées ne semblent alors être valables qu'à un moment donné et dans un certain contexte. A configuration institutionnelle donnée, il est possible que des complémentarités deviennent caduques. Les comportements stratégiques des agents jouent alors un rôle primordial. C'est ce processus de modification des stratégies des acteurs qu'il convient d'étudier, afin de déterminer dans quelle mesure le changement institutionnel, alors considéré comme un problème d'économie politique, est endogène.

## **PARTIE I – Performances des pays et analyse institutionnelle basique**

### *A – Performances relatives des économies*

Dans un premier temps, on présente le contexte macroéconomique des années 90 et on analyse certains indicateurs économiques et sociaux afin de situer les pays les uns par rapport aux autres en fonction des performances de leurs marchés du travail.

Les performances des marchés du travail nationaux sont, la plupart du temps, estimées en terme de taux de chômage global. C'est donc la mesure des chômeurs qui est supposée rendre compte de l'efficacité des marchés. Il est généralement entendu qu'un fort taux de participation de la population active rend compte d'une croissance économique vigoureuse, et l'analyse des performances des marchés, lorsqu'elle est étendue à l'analyse de la richesse des individus (PIB par habitant), fait l'hypothèse implicite que le bien-être des individus est étroitement lié aux gains globaux de la croissance. Ainsi, l'allocation des ressources est supposée être équitablement répartie dans la population grâce aux mécanismes de marché. Ce type d'analyse pose néanmoins deux problèmes : d'une part, la nature des gains en matière de productivité du travail est largement ignorée, d'autre part, le mode de redistribution de la richesse nationale n'est pas traité.

On propose alors une analyse élargie de la performance des marchés du travail tenant compte de la répartition et du mode de (re)distribution des gains de la croissance. Ainsi, outre une analyse (i) de la croissance et (ii) du taux de chômage et de participation, on effectuera pour chaque pays une analyse (iii) du degré de contrainte du travail et de cohésion sociale et (iv) du degré de dispersion des revenus et de mobilité sociale. Cette acception élargie de la notion de performance des marchés du travail nous permettra de situer les pays selon deux axes : performance économique globale et performance en matière de bien-être social.

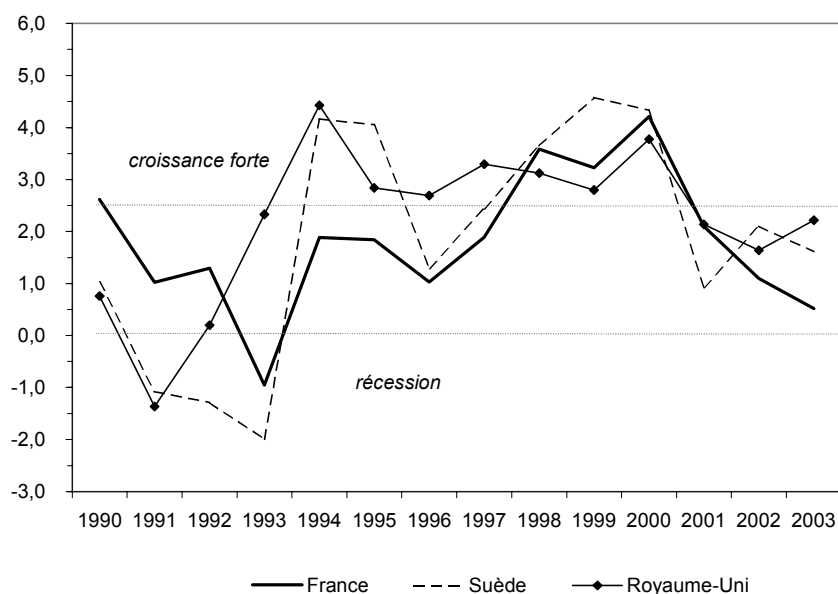
## 1) Contexte macroéconomique et performances économiques

### (i) Croissance

Le début de la décennie 90 est marqué par une récession généralisée dans les pays industrialisés, suivie par une période de reprise globale, tout d'abord atone (jusqu'à la moitié des années 90), puis soutenue jusqu'à la fin de la décennie. L'an 2000 est un point de retournement commun à la plupart des pays développés, et les dernières années sont caractérisées par un ralentissement généralisé. Si le cycle est globalement identique dans nos trois pays, sa variance n'est pas la même selon les économies et la concordance entre les cycles n'est pas exacte (graphique 1).

GRAPHIQUE 1

Croissance du PIB réel 1990-2003



Source : OCDE

Ainsi, **la Suède** entame la décennie 90 par une crise profonde plus importante et plus durable que les autres économies industrialisées, après une croissance bien plus expansive durant la décennie 80. Le « modèle suédois », alliant stabilité des prix, croissance soutenue, faible chômage et faibles inégalités, est remis en cause à la fin des années 80, lorsque le pays fait face à une inflation importée qui érode la croissance. Le contrôle du change est abandonné en 1989, achevant la libéralisation financière du pays. Mais les déséquilibres, notamment budgétaires, du pays, se traduisent par une récession importante et une crise de la couronne

suédoise (1991-93). Après une période de transition et d'instabilité politique, le pays s'applique à remplir les critères de Maastricht et rejoint l'Union Européenne et le Système Monétaire Européen (SME) en 1995. L'expansion de la deuxième moitié des années 90 est très importante en Suède, tirée par un secteur technologique (notamment NTIC) exportateur particulièrement développé. La banque centrale (*Riksbank*) devient indépendante en janvier 1999 et le pays continue à tenir compte des contraintes de l'Union Economique et Monétaire (UEM). L'éclatement de la bulle internet au début des années 2000 affecte largement l'économie suédoise, mais son redressement, bien que modéré, est rapide. La surperformance de la Suède par rapport à l'Europe, et à la France en particulier, en matière de croissance et surtout de chômage, jouera un rôle important dans le rejet de l'euro lors du référendum de 2003. Pourtant au total, si le cycle suédois est plus ample que dans les deux autres pays, la croissance du PIB réel sur l'ensemble de la période est comparable à celle de la France (1,8 % sur 1990-2003) et inférieure à celle du Royaume-Uni (2,2 %).

En effet, **le Royaume-Uni**, après la récession de 1991, connaît une croissance soutenue jusqu'à la fin de la décennie. La « flexibilisation » de l'architecture institutionnelle du pays, entamée par la révolution thatchérienne libérale des années 80, est poursuivie durant la décennie 90. Ainsi, le cycle britannique semble plutôt ajusté sur le cycle de croissance des Etats-Unis que sur celui de l'Europe<sup>1</sup>. L'économie britannique, fortement tertiaisée (principalement grâce à l'expansion des services financiers), ne subit que faiblement le ralentissement de fin de période. Un ajustement par les prix, bien plus volatiles qu'en France ou en Suède, et une politique monétaire réactive non contrainte par l'engagement du pays de participer à l'UEM, semblent pouvoir expliquer la résilience de l'économie britannique.

**En France**, la décennie 90 est marquée par la participation active du pays à la construction de l'UEM. L'adoption de l'euro en 1999 et son introduction effective en 2002 sanctionnent les efforts de convergence macro-économique en Europe. La Banque de France devient indépendante début 1994, période à laquelle le pays émerge tout juste de la récession. La récession du début de période intervient en effet plus tard que dans les deux autres pays (1993 en France), mais est également de moindre ampleur. De même, la reprise est plus modérée,

---

<sup>1</sup> Le coefficient de corrélation entre les cycles du Royaume-Uni et des Etats-Unis pour la période 1986-1997 est de 0,93 et de 0,73 pour la période 1997-2000 – contre, respectivement, 0,43 et 0,66 entre le Royaume-Uni et l'Europe des 15.

notamment sous l'effet des politiques restrictives visant à faire respecter les critères de Maastricht. A partir de la seconde moitié des années 90 néanmoins, les mouvements s'amplifient et l'expansion de fin de période concorde avec celle du Royaume-Uni.

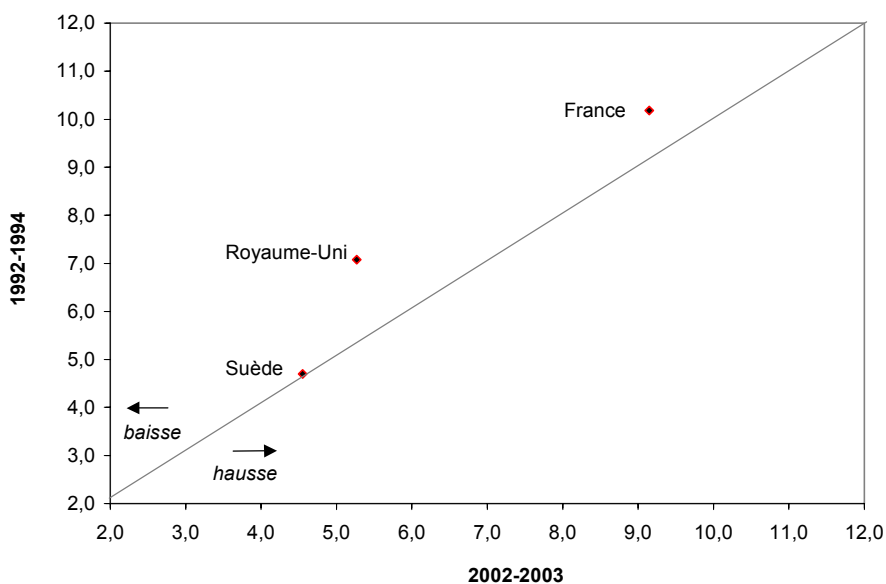
## **(ii) Chômage et participation**

Les performances des pays en matière de chômage ne peuvent s'expliquer uniquement par l'effet des cycles. En effet, globalement soumis à des variations symétriques, les marchés du travail nationaux ne se sont pas ajustés de manière similaire. Le graphique 2 nous fournit deux informations sur les taux de chômage structurels (au sens du NAIRU, taux de chômage non accélérateur d'inflation) du début de période (1992-94) et de fin de période (2002-03) :

- d'une part, une analyse en niveau (le long de la bissectrice) met clairement en avant la position isolée de la France avec un chômage particulièrement élevé. A l'autre extrême, le chômage suédois apparaît structurellement faible (malgré le doublement du NAIRU de entre 1989 et 1992, ici non pris en compte).
- d'autre part, une analyse en tendance (écart par rapport à la bissectrice) montre la dynamique baissière importante du chômage au Royaume-Uni, rejoignant les niveaux suédois en fin de période (autour de 5 %). En comparaison, le chômage français, bien qu'ayant entamé un mouvement baissier, reste à un niveau structurellement élevé (environ 9 %).

GRAPHIQUE 2

Evolution du NAIRU :  
1992-94 et 2002-03

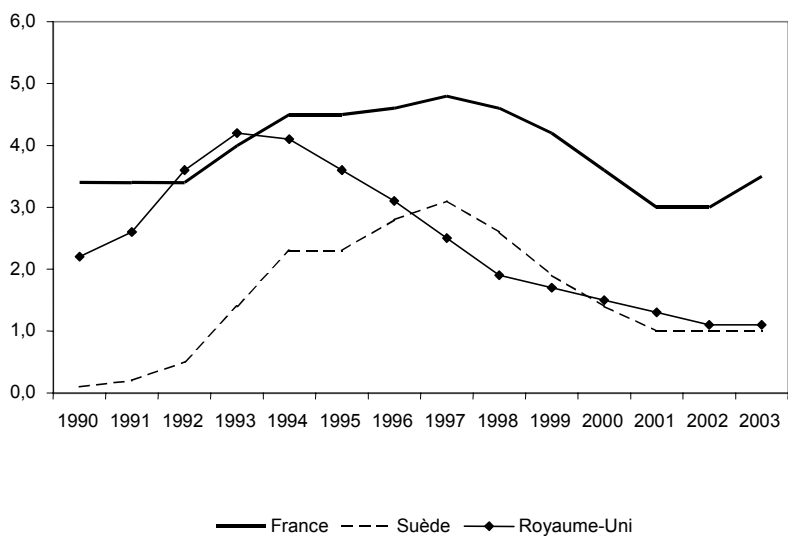


Source : OCDE

Les bonnes performances communes à la Suède et au Royaume-Uni se retrouvent dans la structure du chômage (graphique 3) : en 2003, le chômage de longue durée (supérieur à 12 mois) ne représente qu'un cinquième des chômeurs dans ces deux pays, tandis qu'il dépasse le tiers du chômage total en France.

GRAPHIQUE 3

Taux de chômage de longue durée (>12 mois)  
en pourcentage de la population active



Source : Eurostat

La France connaît également des taux de chômage bien plus importants aux extrémités de la pyramide des âges. Enfin, les taux de participation sont élevés en Suède et au Royaume-Uni comparés au cas français. Parallèlement, les taux d'emploi indiquent des différences importantes en structure et en niveau : le taux d'emploi atteint 61,9 % en France en 2003, avec un faible taux d'emploi des jeunes et des personnes âgées, contre plus de 74 % en Suède (taux d'emploi élevé des femmes) – en baisse – et près de 73 % au Royaume-Uni (tableau 1).

TABLEAU 1 Taux d'emploi et taux d'activité

	Taux d'emploi		Taux de participation		Population active (taux de croissance)	
	1990	2003	1990	2003	moyenne 1992-01	2003
France	59,9	61,9	66,0	68,2	0,7	0,5
Suède	83,1	74,3	84,6	78,9	-0,1	0,8
Royaume-Uni	72,5	72,9	77,8	76,6	0,3	0,7
UE 15	61,4	64,8	67,1	70,3	0,7	0,5

*Note* : Les taux d'emploi sont le rapport entre l'emploi total et la population en âge de travailler (15-64 ans) ; rupture dans la série pour la Suède et l'UE 15

*Source* : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*

*En résumé, la Suède et le Royaume-Uni connaissent des performances de leurs marchés du travail similaires, tandis que le cas français est clairement à part. On peut donc s'attendre à trouver des modèles d'emploi globalement semblables – ou tout du moins convergents – entre les deux premiers pays, et une divergence avec le modèle d'emploi français.*

Mais avant de traiter ce point, il nous reste à comparer les performances des pays selon les critères élargis définis en introduction.

## 2) Performances sociales

### (i) Contraintes de travail et cohésion sociale

Le degré de contrainte du travail est notamment évalué par l'importance du travail en dehors des horaires traditionnels (soir, nuit et week-end). La comparaison entre les pays (tableaux 2a et 2b) nous fournit deux informations intéressantes : tout d'abord la France, après s'être démarquée par ses moins bonnes performances macro-économiques, est, de loin, la mieux positionnée dans ce domaine (si on ignore la contrainte que représente le travail le samedi) ; ensuite la Suède, dont le taux élevé de participation des femmes sur le marché du travail est souvent vanté, masque en réalité des conditions de travail bien plus contraignantes pour cette catégorie de travailleurs.

TABLEAU 2a **Importance du travail le soir, les fins de semaine et du travail posté**  
pour les hommes salariés, 2002

	Travail le soir	Travail de nuit	Travail le samedi	Travail le dimanche	Travail posté
France	12,0	7,3	18,2	7,3	11,8
Suède	19,1	8,6	13,1	12,4	19,7
Royaume-Uni	30,3	14,8	21,2	11,1	20,5

TABLEAU 2b **Importance du travail le soir, les fins de semaine et du travail posté**  
pour les femmes salariées, 2002

	Travail le soir	Travail de nuit	Travail le samedi	Travail le dimanche	Travail posté
France	8,6	2,8	24,1	7,7	7,1
Suède	23,6	7,0	22,7	20,5	28,3
Royaume-Uni	24,0	8,5	20,1	12,1	15,2

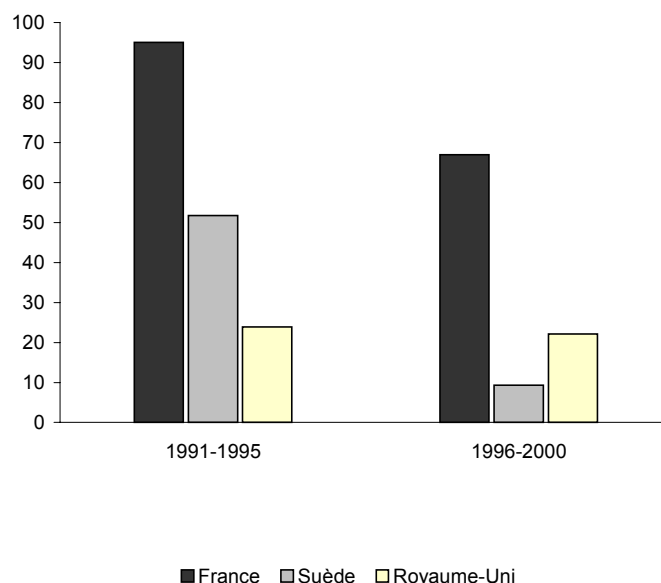
Source : *Enquête communautaire sur les forces de travail*

Mais si l'on cherche à mesurer le degré de cohésion sociale des pays, par exemple en prenant une mesure des jours non travaillés (grèves), la France passe de la première à la dernière place (graphique 4). Bien évidemment, la nature de la législation en matière de grèves, plus que le degré de mécontentement des travailleurs, est ici susceptible de justifier les différences<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ainsi, une étude comparative récente entre les marchés du travail français et néerlandais indique que le nombre de jours de grèves est d'autant plus important en France que les revendications salariales ont été satisfaites l'année précédente – tandis que la relation est inverse aux Pays-Bas. De plus, l'influence des grèves sur la

GRAPHIQUE 4

## Moyennes pluri-annuelles des jours de grèves pour 1000 employés



Source : OCDE

Malheureusement, l'indicateur ne précise pas si les grèves sont le fait des salariés du secteur public ou bien du secteur privé. Cette différence est pourtant importante dans le cas de la France, les grèves auxquelles le pays fait régulièrement face étant le plus souvent initiées par le secteur public<sup>3</sup> qui contrôle la plupart des infrastructures (réseau ferroviaire, écoles...)<sup>4</sup>. Les problèmes de *hold up* seraient alors logiquement plus nombreux en France puisque plus efficaces, si l'on considère que l'issue du conflit est fonction du pouvoir conféré aux acteurs : à l'image de la relation complémentaire existant entre loi d'extension des accords collectifs et faible densité syndicale en France, le mouvement de grève n'a pas besoin d'être étendu puisque son effet est automatiquement diffusé... accordant ainsi un pouvoir important au (relativement) petit nombre de grévistes. Le pouvoir des syndicats est dans ce cas totalement indépendant du soutien aux revendications existant en amont ; il est en revanche fonction de la vitesse ou de l'ampleur de la diffusion des blocages en aval. Ainsi, bien que l'indicateur choisi pour refléter la cohésion sociale ne donne pas pleine satisfaction, son utilisation n'en

---

formation des salaires au niveau macro-économique apparaît, toujours d'après cette étude, bien plus importante en France. Cf. Butter & Koppes (2003).

<sup>3</sup> Tout du moins sur la période qui nous intéresse.

<sup>4</sup> Le réseau ferroviaire est privé au Royaume-Uni, et les infrastructures éducatives sont louées au secteur privé en Suède. Le problème ne se pose donc pas dans les mêmes termes pour ces deux pays –la législation en matière de grève n'est de toute façon pas aussi souple qu'en France.

est pas moins pertinente : elle nous permet, d'une part, de mettre en relief l'importance des différences de réglementation sur les marchés du travail et, d'autre part, d'introduire la notion de rapports de force que nous développerons davantage dans la troisième partie.

## (ii) Dispersion des revenus et mobilité sociale

Les performances sociales des pays peuvent également être évaluées selon la répartition des risques et des revenus. Ainsi, la répartition des revenus est bien plus égalitaire en Suède qu'au Royaume-Uni. La France a une position intermédiaire (tableau 3). Ce critère de compression des revenus disponibles nous donne en fait déjà une idée de la modération salariale existant dans chaque pays.

TABLEAU 3 **Inégalité de répartition des revenus (rapport interquintile de revenu)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
France	4,3	4,4	4,2	4,4	4,2	4,0
Suède	3,0	3,1	3,4	3,1	3,5	3,4
Royaume-Uni	5,0	4,7	5,2	5,2	5,2	4,9

*Note* : Par revenu, on entend revenu disponible équivalent.

Le rapport interquintile est le rapport entre la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus bas (quintile inférieur).

*Source* : Eurostat

Afin de mieux prendre la mesure de la fonction redistributrice de l'Etat dans la répartition des revenus, on analyse le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux. Cet indicateur confirme que la Suède est le pays le plus égalitaire, tandis que les niveaux français et britannique de risque de pauvreté sont pratiquement équivalents (tableau 4).

TABLEAU 4 **Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux**

	1997	1998	1999	2000	2001
France	15	15	15	16	15
Suède	9	10	9	11	9
Royaume-Uni	18	19	19	19	17

*Note* : Le taux de risque de pauvreté est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent (ici, après transferts sociaux) se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

*Source* : Eurostat

Enfin, le taux de risque de persistance de la pauvreté (tableau 5), que l'on peut considérer comme un indicateur du degré de mobilité sociale, n'accentue pas les différences entre la France, légèrement plus performante, et le Royaume-Uni<sup>5</sup>.

TABLEAU 5 Taux de risque de persistance de la pauvreté

	1997	1998	1999	2000	2001
France	9	8	9	9	9
Suède	..	..	..	..	..
Royaume-Uni	10	11	11	11	10

*Note* : Proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes. Le seuil est fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national.

*Source* : Eurostat

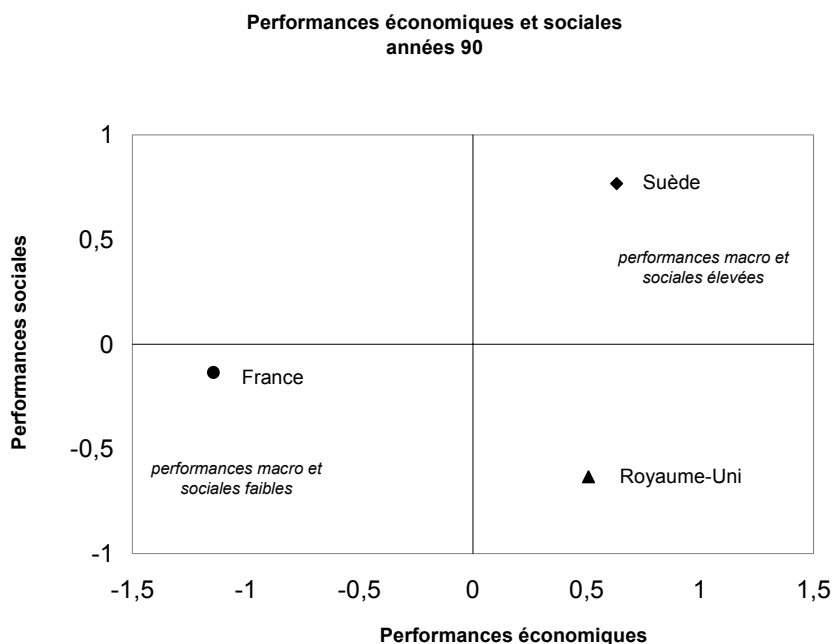
*En résumé, l'analyse des performances des pays en matière sociale fait clairement ressortir la mauvaise position du Royaume-Uni. A l'autre extrême, la Suède est la plus performante si l'on considère le critère égalitaire, et la France offre les meilleures conditions de travail. Pour autant, l'ambiguïté n'est pas levée pour la France, puisque c'est aussi le pays où la protestation des travailleurs est la plus intense.*

<sup>5</sup> Pourtant, comme nous le verrons plus loin, la mobilité sociale n'est pas rendue possible selon les mêmes mécanismes : en France, elle s'appuie sur une protection sociale étendue, tandis qu'au Royaume-Uni la mobilité se fait directement sur le marché du travail. Le cas suédois est encore différent puisque la mobilité est permise *via* le système de formation.

### 3) Positionnement relatif des pays selon leurs réussites en matière économique et sociale

Finally, we can position the three countries schematically according to their relative performances. We will retain the non-exclusive character of the performances in economic and social matters (graphique 5).

GRAPHIQUE 5



Source : nos propres calculs

It is now a matter of determining which basic institutional characteristics allow us to identify national employment models. The question is then to know if, on the one hand, we can identify common traits to countries with globally equivalent performances (Sweden and the UK) and if, on the other hand, we can rely on institutional differences to explain differences in economic and social performances. Sweden, which seems to be able to combine good economic and social performances, suggests difficulties in sticking to an analysis in terms of institutional similarities or isomorphism.

## *B – Architectures institutionnelles de départ*

### **1) Le système d'emploi suédois**

Le système d'emploi suédois de la fin des années 80 est caractérisé par un degré de centralisation élevé dans les négociations collectives, mais aussi dans la gestion du système éducatif ou des services publics de l'emploi. Le rôle consultatif des partenaires sociaux (patronat et syndicat) dans les décisions de politique publique est, selon la tradition corporatiste du pays, très important.

La protection sociale est étendue, que ce soit en matière de protection de l'emploi (surtout en ce qui concerne les licenciements avec la mise en place du principe du « *Last In, First Out* », et les emplois temporaires) ou de sécurité des revenus, suivant un schéma universaliste. Les dépenses sociales publiques, croissantes, atteignent 31 % du PIB en 1990. L'existence du *gent system* implique que seule l'inscription à un syndicat ouvre des droits à une assurance chômage, ce qui soutient le fort taux de densité syndicale du pays. Le reversement sous forme d'allocation chômage est ensuite effectué par les services publics de l'emploi, en lien avec les politiques actives de l'emploi décidées avec les partenaires sociaux. L'activation des politiques d'emploi date en effet de l'accord de *Saltsjöbaden* de 1938 entre les employeurs et le principal mouvement syndical du pays de l'époque. Ainsi, sur la période 1985-1990, 1,8 % du PIB est déjà réservé aux politiques actives de l'emploi, en moyenne annuelle, contre seulement 0,8 % du PIB pour les mesures passives.

Enfin, le système éducatif au sens strict est peu étendu à la fin des années 80 et délivre des formations soient généralistes, soient spécialisées, basées sur un apprentissage à l'école. Le système d'apprentissage en entreprise a été supprimé durant les années 70 et ne réapparaîtra que dans les années 90. Le nombre de places en université est limité (seulement 50 % des demandes sont acceptées chaque année), menant à des listes d'attente de plusieurs années pour pouvoir intégrer un cursus universitaire à la sortie du lycée. Ceci contribue au fort taux d'emploi des jeunes (69,1 % en 1990). Ainsi, la formation continue en entreprise<sup>6</sup> est

---

<sup>6</sup> La formation continue diffère de l'apprentissage (formation initiale) en ce qu'elle ne délivre pas de diplôme, mais plutôt une certification en termes de qualifications reconnues par des accords de branche

encouragée, rendue possible par la stabilité des relations d'emploi. Elle est encadrée par les accords collectifs et les politiques actives de l'emploi.

Finalement, le système d'emploi suédois délivre, à la fin des années 80, de très bonnes performances économiques : les taux d'activité et d'emploi sont élevés (autour de 84 % en 1990) pour des taux de chômage faibles (inférieurs à 2 %) et un chômage de longue durée pratiquement inexistant (0,1 % de la population active). Si les niveaux d'inflation sont plus élevés que ceux enregistrés dans les autres pays développés en Europe (8,1 % par an en moyenne sur la période 1979-1989), les négociations centralisées permettent des augmentations de salaire contenues, et la croissance du PIB réel est en ligne avec celle des autres pays industrialisés (2,2 % en moyenne par an sur la même période).

## **2) Le système d'emploi britannique**

A la fin des années 80, le système d'emploi britannique a déjà largement été transformé. En effet, la vague de réformes engagée par le gouvernement conservateur de M. Thatcher (1979-1992) a inversé, au cours des années 80, la plupart des réformes travaillistes mises en place durant les années 70.

Le système réformé de la fin des années 80 est caractérisé par des négociations salariales décentralisées et un pouvoir syndical affaibli : l'immunité des syndicats et l'extension sectorielle des accords collectifs ont été abolies. La portée de la protection de l'emploi est faible, mais des *wage councils* au niveau des entreprises encadrent toujours les négociations sur les bas salaires.

Face à une stabilité réduite des relations d'emploi, la sécurité des revenus est fournie par un système d'assurance chômage linéaire peu généreux (0,7 % du PIB sont consacrées aux prestations chômage en 1990). Dans le cadre des politiques actives de l'emploi (0,6 % du PIB en 1990), un système de sanctions contraint l'allocataire d'accepter un emploi ou une formation. Les jeunes sont la cible principale des politiques d'intégration sur le marché du travail, à travers les *Youth Training Schemes*. En parallèle, un système d'incitation fiscale existe, sous la forme d'une prime pour l'emploi dégressive (*Family credit* instauré en 1985). Au total, les dépenses sociales publiques représentent 21,6 % du PIB en 1990. Enfin, le système éducatif est généraliste.

L'apprentissage, aboli durant les années 70, est pratiquement inexistant à la fin des années 80. Par ailleurs, le taux d'enrôlement dans le système éducatif est particulièrement faible (moins de 45 % des jeunes de 18 ans participent à un programme éducatif ou de formation en 1989 en Angleterre).

Les performances de l'économie britannique sont alors faibles en matière de chômage mais élevées en terme de participation sur le marché du travail. En 1989, le taux de chômage est supérieur à 7 % et le chômage de longue durée est fréquent (plus du tiers des chômeurs). Parallèlement, les taux d'emploi sont élevés (supérieurs à 70 %), notamment chez les jeunes dont la participation sur le marché du travail est l'une des plus importante d'Europe (78 % en 1990).

### **3) Le système d'emploi français**

En France, les institutions héritées des années 70 évoluent peu durant la décennie 80, la plupart des mesures prises par les gouvernements étant inversées lors des changements de majorité. L'intervention de l'Etat dans la sphère économique est souvent considérée comme étant la caractéristique principale de la régulation française des années 80, qualifiée de « dirigiste ».

Le rôle de l'Etat est en effet important, puisque c'est lui qui détermine le niveau du salaire minimum, quand il n'intervient pas directement dans les négociations. Dans une large mesure, les salaires du secteur privé s'alignent sur les augmentations du secteur public. La décentralisation des négociations salariales au niveau des entreprises est rendue obligatoire par les lois Auroux de 1982 et 1983. Pourtant, les accords de branche continuent de couvrir la plupart des travailleurs, appuyés par une loi d'extension des accords collectifs.

Le système d'assurance chômage est géré par un partenariat associant syndicat et patronat (UNEDIC). L'organisme décide du niveau, de la durée et des critères d'éligibilité des prestations chômage. La contraction d'une assurance chômage est obligatoire ; néanmoins, des subventions publiques sont nécessaires pour équilibrer le budget. Un régime d'assistance sociale complète le système d'assurance chômage (revenu minimum d'insertion introduit à la fin des années 80). La gestion des services de l'emploi est totalement indépendante du

système d'assurance chômage. Les politiques d'emploi sont d'ailleurs principalement passives (1,8 % du PIB en 1990, contre 0,81 % pour les mesures actives). Les dépenses sociales publiques représentent au total 26,5 % du PIB. Par ailleurs, la protection de l'emploi est importante. L'utilisation des contrats à durée déterminée et la législation sur le temps de travail, notamment en ce qui concerne les heures supplémentaires, sont pourtant régulièrement assouplis au cours des années 80. Mais les licenciements restent très légiférés : le rôle de l'administration publique dans les licenciements collectifs est étendu en 1989, avec l'introduction du « plan social ».

Enfin, la gestion du système éducatif, généraliste et « méritocratique »<sup>7</sup>, est centralisée. Au cours des années 80, la mise en place de parcours professionnels et techniques n'est encore que marginale et la formation continue en entreprise est très limitée.

Au total, le système d'emploi français semble être le moins cohérent des trois. C'est aussi le moins performant : le taux de chômage est supérieur à 10 % à la fin des années 80 (19,1 % pour les jeunes) et son évolution ne semble que très peu corrélée au cycle. La fréquence du chômage de longue durée est encore plus importante qu'au Royaume-Uni et les taux d'emploi sont particulièrement faibles (inférieurs à 60 % en moyenne), notamment aux extrémités de la pyramide des âges (moins de 30 % des 15-24 ans ont un emploi en 1990).

A la fin des années 80, les trois systèmes d'emploi présentent donc des tableaux très différents. Le système suédois semble être le plus achevé, dans le sens où les complémentarités sont exploitées entre système éducatif et formation en entreprise, formation et protection des revenus et de l'emploi, le tout reposant sur un corporatisme important.

---

<sup>7</sup> Voir E. Verdier (2003) pour une comparaison détaillée des systèmes éducatifs français, allemand, anglais et américain.

*C – Analyse basique des architectures institutionnelles*

**1) Economie de marché libérale versus économie de marché coordonnée**

Partant de la simple observation que les configurations institutionnelles identifiables au niveau national sont différentes, l'approche « variétés de capitalisme » utilise le concept de complémentarités institutionnelles pour justifier les différences en matière de performance, d'une part, et le maintien des différences institutionnelles, d'autre part. Les complémentarités sont ici assimilées à des similarités institutionnelles. Ainsi, « les nations dotées d'un type particulier de coordination dans une sphère de leur économie devraient également tendre à développer des pratiques complémentaires dans d'autres sphères »<sup>8</sup>. Ces pratiques *complémentaires* sont en fait des pratiques s'appuyant sur des modes de coordination *similaires*. A partir de l'analyse des problèmes rencontrés par les firmes dans toute relation d'échange, l'approche propose alors une dichotomie entre modes de coordination envisageables au sein d'une économie.

En effet, si l'on considère une économie constituée d'acteurs multiples, dotés d'une rationalité limitée et cherchant à résoudre des programmes d'optimisation différents, alors la principale difficulté rencontrée par l'économie pour atteindre l'équilibre peut se résumer à un problème de coordination. Ainsi, on peut faire le lien entre interactions stratégiques des acteurs au niveau micro-économique et institutions encadrant le jeu des acteurs au niveau macro-économique. Les règles du jeu étant, par hypothèse, connues de tous, les acteurs adapteront leurs comportements en fonction du mode de coordination qui bénéficie du maximum de soutien de la part des institutions.

Deux idéaux-types sont alors concevables : d'une part, une architecture institutionnelle favorisant des mécanismes de coordination par les prix ayant lieu sur des marchés concurrentiels et, d'autre part, une architecture institutionnelle favorisant des mécanismes de coordination stratégique opérant hors marché. Hall & Soskice (2001) définissent ainsi les « économies de marché libérales » ou EML et les « économies de marché coordonnées » ou EMC.

---

<sup>8</sup> Hall & Soskice (2001: 65)

Si l'on applique cette conception aux systèmes d'emploi, il ressort que les EML auront des institutions avec les caractéristiques suivantes :

- Relations industrielles : la décentralisation et le faible pouvoir des syndicats permettent d'assurer des négociations salariales individualisées, fondées sur la flexibilité
- Protection sociale : un Etat-providence minimaliste (i.e. déréglementation des marchés et faible prestations chômage) n'entrave pas la flexibilité des salaires et la mobilité des travailleurs requises par des entreprises soumises à des pressions fortement concurrentielles
- Formation de la main-d'œuvre : l'accent mis sur les qualifications générales garantit le caractère transférable des compétences acquises et soutient la mobilité des travailleurs

Les interactions identifiables entre les trois sphères reposent toutes sur le même principe de coordination par le marché : la flexibilité nécessaire aux entreprises pour s'adapter aux contraintes d'un environnement concurrentiel implique un ajustement facilité du facteur travail, par les prix et les niveaux d'emploi ; l'investissement dans des compétences facilement transférables est alors non seulement nécessaire, mais en plus renforcé par une faible protection de l'emploi ; les passages ainsi facilités entre emploi et chômage sont par ailleurs soutenus par une négociation salariale contractuelle (par opposition aux négociations collectives) répondant aux besoins spécifiques des individus et des entreprises. Les institutions de chacune des trois sphères se renforcent donc suivant une logique similaire, caractérisée de « libérale » puisque reposant sur le libre jeu du marché.

Par opposition, les EMC, assises sur une coordination stratégique des acteurs, répondent au schéma institutionnel suivant :

- Relations industrielles : la négociation salariale est fortement coordonnée et couvre une majorité de travailleurs, grâce à l'institution de partenaires sociaux représentatifs
- Protection sociale : la protection de l'emploi et la sécurité des revenus des travailleurs (employés et chômeurs) permet la stabilité des relations d'emploi et encourage les investissements spécifiques
- Formation de la main d'œuvre : l'accent est mis sur les qualifications spécifiques à chaque industrie, la formation étant coordonnée par les réseaux d'entreprises

Ainsi, la logique prévalant dans les EMC est la coordination stratégique et le système repose sur des institutions également complémentaires : la formation spécifique, encouragée par une

relation d'emploi stable, permet à l'entreprise d'optimiser le partage de la rente ; de même, la coordination des négociations salariales permet de mutualiser le risque associé à la propagation d'un choc exogène, donc de renforcer la stabilité de la relation d'emploi ; la protection sociale étendue répond au même souci de réduction de l'incertitude.

Selon ce schéma bipolaire, le Royaume-Uni correspondrait au premier type, tandis que la Suède correspondrait au second. D'après l'étude des architectures institutionnelles de départ faite ci-dessus, il semble effectivement que l'on puisse rapprocher la Suède d'une EMC, tandis que le Royaume-Uni converge, tout au long des années 80, vers un modèle « pur » type EML. Le respect d'une logique unique assurant la cohérence des modèles, tout type hybride serait moins performant. On pense ici au cas français. C'est en effet la classification qu'opèrent Hall & Soskice.

Ceci nous amène à considérer les implications d'une telle analyse sur la dynamique des modèles. Dans cette perspective, Hall & Soskice introduisent le concept d'*avantage institutionnel comparatif* selon lequel les avantages fournis par un modèle ne se retrouvent pas dans l'autre. En effet, les institutions influencent l'efficacité de la production par la plus ou moins grande possibilité qu'elles offrent d'effectuer des économies d'échelle, de profiter d'externalités de réseaux, de reposer sur une flexibilité de la main d'œuvre ou sur une modération salariale, etc. Les effets du libre-échange doivent alors aboutir à une tendance à la spécialisation des économies dans le domaine d'activité reflétant des réponses rationnelles aux cadres institutionnels ainsi renforcés. La cohérence des modèles, qui garantit la meilleure performance des économies, est alors assimilée à l'isomorphisme institutionnel. L'isomorphisme est en retour censé garantir la stabilité des modèles.

*Selon Hall & Soskice, en termes dynamiques, les cas suédois et britanniques devraient clairement maintenir leurs différences, tandis que la convergence vers l'un ou l'autre cas polaire (ou cas « pur »), pour un modèle mixte comme la France, semble être la seule possibilité envisageable.* En d'autres termes, s'opposant aux théories de la convergence, la réponse à un choc commun ne serait plus unique, mais duale.

## 2) Critique de l'approche « variétés de capitalisme »

On identifie trois problèmes à l'approche « variétés » de capitalisme :

- (i) La confusion du concept de *complémentarité* avec le concept de *similarité*, pourtant clairement antagoniste ;
- (ii) Le caractère unidimensionnel de la comparaison des capitalismes, découlant du problème précédent ;
- (iii) Le résultat dichotomique issu de la méthodologie employée, insuffisant pour comprendre l'ensemble des économies industrialisées.

Et il faudrait ajouter, puisque la théorie se dit dynamique et à fort pouvoir prédictif, le faible pouvoir explicatif d'une analyse qui laisse entendre dans ses conclusions sur le changement institutionnel qu'une convergence des cas « mixtes » vers les cas « purs » est à la fois inévitable et souhaitable.

Pour répondre au premier point, on définit les complémentarités institutionnelles différemment. Deux institutions sont complémentaires quand l'existence de l'une renforce le gain associé au fonctionnement de l'autre du point de vue d'un agent. Ainsi, les complémentarités doivent être considérées en fonction de critères de performances *propres aux groupes sociaux qui en bénéficient*.

Pour répondre au second point, on note *que les intérêts des agents sont divergents et qu'ils conservent leurs différences*. Ils ne se fondent pas dans une vision commune du monde à l'issue d'une quelconque délibération, même lorsque des compromis sont atteints. Les compromis sont dus à des distributions de pouvoir différentes, d'une part, et à des effets de dissuasion, d'autre part.

Par conséquent, aucun phénomène de convergence des cas « mixtes » vers les cas « purs » n'est a priori envisageable, d'une part, et *on ne peut trouver une logique unique aux modèles nationaux*. Lorsqu'une logique unique est identifiée, ce ne peut être qu'une coïncidence.

On s'efforce alors de démontrer 5 points :

- Aucun processus de convergence n'est visible entre les pays, malgré des contraintes effectivement similaires (globalisation, tertiarisation, processus d'intégration européenne) ; on s'oppose ici aux théories de la convergence.
- Quand une convergence est apparente au niveau local, ceci ne présage en rien d'une convergence généralisée ; qui plus est, c'est plutôt vers une divergence des trajectoires nationales que nous oriente l'analyse empirique, confirmant notre postulat de base.
- Contrairement à ce qu'affirme la théorie de Hall & Soskice, les architectures institutionnelles du Royaume-Uni (EML) et de la Suède (EMC) ne peuvent être définies à partir d'une analyse dichotomique séparant la coordination par le marché de la coordination stratégique.
- En termes dynamiques, les cas « purs » ne maintiennent pas nécessairement leurs différences, pourtant supposées immuables si la stabilité des systèmes est induite par l'isomorphisme institutionnel.
- Enfin, contrairement aux conclusions que l'on nous incite à tirer pour l'interprétation du cas « mixte » français, la convergence vers un modèle « pur » n'est en rien visible – ni même souhaitable.

La préoccupation commune, à l'échelle européenne, du problème de la « flexicurité » est, dans une large mesure, rattachée au concept d'« employabilité » et peut être placée au cœur des modèles d'emploi nationaux. L'analyse des différentes réponses apportées par les économies nationales à cette problématique commune nous permettra de mettre en évidence l'utilité limitée de l'outil unidimensionnel fourni par Hall & Soskice si l'on cherche à comprendre les processus d'ajustement clairement divergents des économies industrialisées.

On proposera enfin, pour dépasser ce type d'analyse, notre propre interprétation du changement institutionnel et de ses déterminants, mettant en relief la richesse du concept de complémentarités institutionnelles lorsqu'il n'est pas réduit à l'identification de similarités.

## **PARTIE II – Evolution des modèles d'emploi : convergence ou divergence ?**

Afin d'étudier l'évolution des systèmes d'emploi nationaux, on commence par analyser l'évolution de chaque sous-système selon le découpage présenté en introduction. On s'applique à montrer que les convergences identifiées plus haut en matière de performance ne sont pas liées à des convergences systématiques en matière d'institutions.

Soutenant l'hypothèse que les performances ne peuvent être ramenées à une institution prise isolément, mais sont plutôt issues d'un ensemble articulé d'institutions, on s'attachera à montrer le rôle des complémentarités institutionnelles au sein des systèmes d'emploi.

On soutient par ailleurs que l'analyse dichotomique prescrite par l'approche « variétés du capitalisme » pour mener à bien une comparaison institutionnelle internationale est nettement insuffisante si l'on cherche à expliquer la diversité des systèmes nationaux.

On montre alors que les systèmes d'emploi nationaux ne reposent pas sur une logique unique permettant de prédire leur évolution. Ce résultat tient au fait que les complémentarités ne sont pas assimilées aux similarités institutionnelles.

A cette fin, on analyse la façon dont la problématique commune de la « flexicurité », rattachée dans une large mesure au concept d'employabilité, est traitée au niveau national. Ceci nous permettra de mettre en évidence que les trajectoires nationales diffèrent durablement.

*A – Vers une convergence des systèmes d'emploi ?*

**1) Sous-systèmes de relations industrielles**

Quatre indicateurs nous permettent de caractériser les systèmes de relations industrielles (tableau 7). Les deux premiers se réfèrent aux syndicats de travailleurs et au patronat et permettent de définir le mode opératoire des négociations collectives, tandis que les deux derniers concernent plus particulièrement les syndicats et permettent explicitement d'apprécier le pouvoir des parties engagées dans la négociation salariale. Ces indicateurs sont les suivants :

- **le niveau de centralisation** auquel se tient la plupart des négociations (au niveau national, au niveau sectoriel ou au niveau de l'entreprise) ;
- **le degré de coordination horizontale** entre les partenaires sociaux ; cet indicateur complète le précédent dans la mesure où un fort degré de coordination peut compenser l'effet d'une décentralisation des négociations ;
- **la densité syndicale** : cet indicateur mesure la proportion de travailleurs syndiqués ; il est affecté par l'existence du *gent system* en Suède ;
- **le degré de couverture conventionnelle** : c'est une mesure du degré de couverture effective des accords négociés par les partenaires sociaux ; l'existence d'une loi d'extension en France affecte positivement le degré de couverture conventionnelle. Par ailleurs, certains employeurs peuvent décider volontairement d'appliquer les accords à l'ensemble de leurs salariés.

TABLEAU 7 **Systèmes de négociations salariales**

<b>France</b>	Centralisation	Coordination	Densité syndicale	Couverture conventionnelle
1990	2	2	10	90
2000	2	2	10	90
<b>Suède</b>	Centralisation	Coordination	Densité syndicale	Couverture conventionnelle
1990	3	3	80	80
2000	3	3	79	90
<b>Royaume-Uni</b>	Centralisation	Coordination	Densité syndicale	Couverture conventionnelle
1990	1	1	39	40
2000	1	1	31	30

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)*

*Centralisation :*

1. Négociations au niveau de l'entreprise prédominantes
2. Combinaison entre négociations au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise, avec une part importante d'employés couverts par des accords signés au niveau de l'entreprise
3. Négociations au niveau de la branche prédominantes

*Coordination :*

1. Négociations fragmentées au niveau de l'entreprise, avec peu ou pas de coordination par une association de niveau supérieur
2. Négociations industrielles ou au niveau de l'entreprise fragmentées, avec peu ou pas d'encadrement
3. Négociations au niveau de la branche avec un encadrement irrégulier et une coordination modérée parmi les acteurs majeurs des négociations

En ce qui concerne le mode opératoire des négociations, on peut faire plusieurs observations :

- Les niveaux de centralisation/coordination diffèrent durablement entre pays et aucune convergence n'a eu lieu durant la dernière décennie.
- Les degrés de centralisation et de coordination sont identiques au sein d'un même pays, ce qui peut être interprété comme une certaine légitimité de chaque mode de négociation. Cependant, ceci fait plutôt apparaître la limite des indicateurs qui ne prennent pas en compte les redistributions de pouvoir au sein de chaque groupe.
- Finalement, le mode opératoire des négociations salariales au sein de chaque pays est resté identique sur toute la période (ce qui n'exclut pas des redistributions de pouvoir).

En fait, un mouvement commun de décentralisation a bien eu lieu durant les années 80 au Royaume-Uni et en Suède, mais selon des modalités opposées :

- Partant d'un niveau de centralisation intermédiaire avec une coordination principalement sectorielle, la décentralisation a été juridiquement imposée au Royaume-Uni au début des années 80, dès les premières réformes libérales.
- En Suède en revanche, les négociations se tenaient traditionnellement au niveau national lorsque la décentralisation a été délibérément – et graduellement – mise en œuvre par les partenaires sociaux (1983 : scission du syndicat représentant le secteur sidérurgique).

Quant à la France, les lois Auroux (1982-1983) ont renforcé le rôle des comités d'entreprise. Pourtant, la décentralisation n'a jamais été totale et les négociations sectorielles restent prédominantes.

Si l'on tente de mesurer le pouvoir de négociation des syndicats, en faisant le lien avec les indicateurs de centralisation/coordination, des divergences importantes sont révélées :

- En Suède, les syndicats ont une influence étendue que l'on peut imputer à l'existence et au maintien du *gent system* ; l'augmentation de la couverture conventionnelle peut être interprétée comme une meilleure coopération entre syndicats et patronat lorsque la situation sur le marché du travail est devenue moins favorable ; la politique de solidarité étant abandonnée depuis le début des années 80, on peut supposer qu'une plus grande application des accords a été négociée en échange du maintien de la modération salariale, facilitée par le niveau relativement centralisé des négociations.
- En France, le rapport entre la densité syndicale et la couverture conventionnelle est de 1 à 9 et s'explique en partie par l'existence d'une loi d'extension des accords collectifs. En effet, si les travailleurs sont assurés de bénéficier des accords collectifs, indépendamment de leur inscription à un syndicat, la densité syndicale est naturellement réduite. Néanmoins, cette loi ne rend pas l'extension automatique, puisque la demande doit en être faite, par au moins un syndicat, auprès du ministère. Une autre raison de l'importance de la couverture conventionnelle peut donc être l'extension des accords, même locale, sur une base 'volontaire'. Ainsi, lors du passage à la semaine de 35 heures à

la fin des années 90, de nombreux accords ont été signés au niveau de l'entreprise, parfois au niveau sectoriel, pour définir les modalités de la transition. Mais la relation décroissante entre densité syndicale et couverture conventionnelle est en fait visible depuis le début des années 80 en France. L'augmentation du taux de couverture pourrait donc être directement reliée aux lois Auroux encourageant les négociations collectives décentralisées, plus facilement extensibles au niveau d'une entreprise. Un dernier élément d'explication est l'alignement traditionnel des augmentations de salaire du privé sur celles du secteur public (20 % de l'emploi total). Il s'ensuit que la diminution de la densité syndicale (qui a toujours été l'une des plus faible – aujourd'hui la plus faible – des pays de l'OCDE) est directement liée à l'extension, de fait, quasi-automatique, des accords collectifs. Le schéma complexe des négociations françaises, centralisées à un degré 'intermédiaire' et coordonnées au niveau de l'entreprise quand il n'existe pas d'accord sectoriel, se retrouve ainsi dans l'analyse de l'influence des syndicats qui paraît plutôt être *de facto* que *de jure*.

- Au Royaume-Uni, la relation entre densité syndicale et couverture conventionnelle est unitaire. Le pouvoir des syndicats est faible et décroissant. Il reste limité au niveau de l'entreprise, fragmenté. Par conséquent, les négociations salariales se font principalement sur une base contractuelle, individualiste. Ceci découle directement des lois restrictives concernant les syndicats, mises en place lors des réformes conservatrices. L'*Employment Relations Act* de 1999 a néanmoins rétabli les *wage councils* et reconnu le rôle représentatif des syndicats. Le patronat, quant à lui, détermine la stratégie, au niveau local, pour la formation professionnelle, au sein des récents *Learning and Skill Council (LSC)*.

L'influence des syndicats sur les négociations suit des évolutions clairement divergentes entre les pays. La diminution du pouvoir syndical au Royaume-Uni contraste avec l'augmentation de la couverture des accords en Suède. La stabilité de la configuration française semble par ailleurs masquer des distributions de pouvoir changeantes, difficilement identifiables à travers ces indicateurs.

En termes statiques, les relations industrielles sont celles décrites dans la théorie de Hall & Soskice : décentralisées, avec un faible pouvoir des syndicats, privilégiant l'individualisme dans les EML (Royaume-Uni), coordonnées, avec un important pouvoir des syndicats privilégiant la coopération avec les employeurs dans les EMC (Suède). Enfin, centralisées et

coordonnées au niveau intermédiaire pour les EMM (France), avec des négociations multi-niveaux, variables selon les ajustements nécessités. En outre, les différences semblent globalement persister.

Pourtant, la trajectoire récemment empruntée par le Royaume-Uni ne semble pas pouvoir être rattachée à celle d'une EML. En effet, le renforcement du pouvoir des syndicats à travers la restauration des *wage councils* semble plutôt orienter le pays vers une négociation à la française, alors que c'est le chemin inverse que nous aurait prédit la théorie de Hall & Soskice. D'autre part, la coordination au niveau sectoriel est désormais encouragée par l'institution des LSC, mis en œuvre afin de pallier les difficultés rencontrées dans l'instauration d'un système d'apprentissage efficace.

*En conclusion, ni la théorie de la convergence, ni la théorie de Hall & Soskice ne sont ici totalement validées par les développements, depuis une quinzaine d'années, des relations industrielles.* Dans la section suivante, on tente de montrer en quoi les distributions de pouvoir peuvent jouer un rôle dans les formes diverses prises par les institutions.

## **2) Sous-systèmes de protection sociale**

### **(i) Protection législative de l'emploi**

La négociation salariale se tient dans un cadre législatif imposé au niveau national. L'étendue de la législation de la protection de l'emploi nous permet de déterminer le degré de flexibilité externe de l'emploi et par conséquent d'estimer la stabilité de la relation d'emploi. En effet, la protection de l'emploi permet d'augmenter la stabilité des relations d'emploi en réduisant le risque de perte d'emploi (ou en allongeant la période de préavis nécessaire à un licenciement). Mais elle a également un effet indirect sur les travailleurs en dehors de la relation d'emploi, les *outsiders*, puisqu'elle rend l'embauche plus coûteuse pour l'entreprise. Au total, l'effet attendu de la législation est une diminution du taux de rotation des travailleurs et une prolongation de la durée du chômage : la transition entre chômage et emploi est rendue plus difficile.

Au cours des années 90, la protection de l'emploi a connu une re-régulation au Royaume-Uni et un assouplissement partiel en Suède, tandis que la législation française a été durcie (tableau 8).

TABLEAU 8 Protection législative de l'emploi

<b>France</b>	EPL emploi régulier	EPL emploi temporaire	EPL licenciements collectifs	EPL globale (rég+temp)	EPL pondérée (rég+temp+coll)
fin 80s	2,3	3,1		2,7	
fin 90s	2,3	3,6	2,1	3,0	2,8
2003	2,5	3,6	2,1	3,0	2,9
<b>Suède</b>	EPL emploi régulier	EPL emploi temporaire	EPL licenciements collectifs	EPL globale (rég+temp)	EPL pondérée (rég+temp+coll)
fin 80s	2,9	4,1		3,5	
fin 90s	2,9	1,6	4,5	2,2	2,6
2003	2,9	1,6	4,5	2,2	2,6
<b>Royaume-Uni</b>	EPL emploi régulier	EPL emploi temporaire	EPL licenciements collectifs	EPL globale (rég+temp)	EPL pondérée (rég+temp+coll)
fin 80s	0,9	0,3		0,6	
fin 90s	0,9	0,3	2,9	0,6	1,0
2003	1,1	0,4	2,9	0,7	1,1

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)*

*Note* : les indices EPL sont compris entre 0 (pas de restriction législative) et 6 (législation rigide). Dix-huit éléments législatifs sont pris en compte et regroupés selon trois catégories : (i) réglementation du licenciement individuel dans le cadre d'un contrat régulier, (ii) réglementation de l'emploi temporaire (contrat à durée déterminé et interim) et (iii) mesures additionnelles concernant les licenciements collectifs

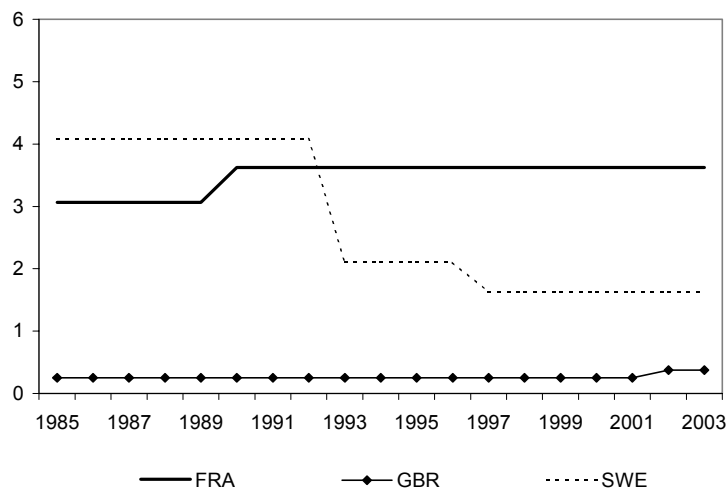
*Pondérations de l'indicateur global* :

(version 1) EPL globale = 1/2 (EPL emploi régulier) + 1/2 (EPL emploi temporaire)

(version 2) EPL pondérée = 5/12 (EPL emploi régulier) + 5/12 (EPL emploi temporaire) + 2/12 (EPL licenciements collectifs)

*Un phénomène de convergence entre la Suède et le Royaume-Uni contredit les enseignements de Hall & Soskice mais semble confirmer les théories de la convergence, notamment si l'on s'attarde sur la protection des emplois temporaires. Cependant, la France continue de se démarquer :*

Législation concernant l'emploi temporaire :  
convergence Suède-Royaume-Uni, divergence de la France



Afin d'analyser l'évolution de la LPE, on propose un schéma théorique prenant en compte la mesure des intérêts de chaque groupe, ainsi que leur pouvoir respectif. L'objectif est de mettre en évidence le lien entre institutions macroéconomiques et comportements microéconomiques et les possibilités de changement institutionnel.

Le lien qui peut être fait entre macro et micro est le suivant :

- Les intérêts des agents au sein d'un même groupe social sont divergents.
- Le processus par lequel les attentes des agents sont sélectionnées au sein du groupe dépend de la distribution de pouvoir à l'intérieur du groupe, d'une part, et des bénéfices anticipés par l'adoption d'une stratégie plutôt qu'une autre, d'autre part.
- Distribution de pouvoir et possibilités de bénéfices sont elles-mêmes issues des caractéristiques des institutions au niveau macro.

L'évolution de la LPE est supposée induite par les comportements stratégiques des groupes sociaux (syndicats) définis au sein d'une configuration institutionnelle donnée. On note que l'influence des institutions exogènes sur le comportement des acteurs est liée à leur fonctionnement effectif, mais ne peut être rapproché des raisons qui ont mené à leur création.

La législation de l'emploi dépend d'une décision politique gouvernementale. On suppose, sans pouvoir ici le vérifier, que le pouvoir d'influence des partenaires sociaux sur les décisions politiques est décisif. L'hypothèse n'est toutefois pas si improbable, si l'on considère l'importance stratégique des actions politiques sur le marché du travail dans une économie développée : la part des actifs constitue plus de 60 % de la population. C'est cette même population qui est appelée à renouveler son soutien au pouvoir en place par les urnes. Le gouvernement a donc tout intérêt à satisfaire les demandes des partenaires sociaux représentant les travailleurs.

Dans un premier temps, on suppose que la fonction objectif basique des syndicats est de maintenir le plus grand nombre d'employés dans l'entreprise avec des conditions financières les plus élevées possibles ; l'objectif des entreprises est la maximisation du profit sous contrainte. Les acteurs n'ont pas les mêmes horizons temporels. Dans un jeu stratégique, le niveau de salaire négocié tient compte des niveaux d'emploi qui en découlent. La législation concernant la protection de l'emploi fait donc partie des règles du jeu déterminantes dans le processus de négociation salariale : elle structure l'espace de médiation dans lequel se tiennent les négociations. De plus, la protection législative de l'emploi affecte les rapports de force entre acteurs *via* l'asymétrie des coûts qu'elle engendre. Du côté de l'entreprise, deux types de coûts sont induits par la législation. Les coûts sont directs lorsque la législation implique le versement de compensations pour les licenciements. Ils sont indirects lorsque la législation modifie l'horizon temporel des parties (périodes de préavis pour les licenciements ou encore renouvellements limités pour les contrats temporaires). La législation est donc intégrée dans les fonctions de coût des agents et modifie les paramètres de l'arbitrage opéré entre salaire et emploi. Dans la mesure où les coûts identifiés sont soutenus par la firme, le pouvoir des syndicats sera positivement affecté par une protection de l'emploi étendue.

(i) *Par conséquent, on devrait retrouver les taux de couverture conventionnelle élevés dans les économies où la protection de l'emploi est renforcée par la législation.*

Dans un second temps, on peut enrichir la fonction objectif des syndicats et considérer que les *outsiders* font partie des préoccupations syndicales : l'augmentation de l'emploi, plutôt que son simple maintien, est intégrée aux côtés de la maximisation des salaires. L'influence de la

législation de l'emploi sur la fonction coût des syndicats est alors différente. Deux raisons nous font penser que les *outsiders* font partie de la fonction objectif des syndicats : la première tient au fait que le taux de chômage global augmente le risque de chômage des employés et diminue, par voie de conséquence, le point de repli des syndicats et la rente qu'ils retirent de la négociation ; la seconde raison est liée au mode de gestion du système d'assurance chômage : si les syndicats prennent part à la gestion du chômage, ils intègrent 'naturellement' les intérêts des *outsiders* dans leurs revendications.

En effet, si les syndicats sont en charge de la gestion du système d'assurance (fixation des prestations chômage, de leur durée, des critères d'éligibilité...), alors le chômage représente un coût direct (versement des prestations), tandis que l'emploi représente un bénéfice (réception des cotisations). Dans ce cas, la rigueur de la protection de l'emploi peut être considérée comme un coût pour les syndicats, à partir du moment où elle enferme le chômeur dans le non-emploi. Bien que l'impact global de la protection de l'emploi sur les variations de l'emploi soit ambiguë, puisqu'une législation rigide diminue aussi bien les destructions d'emploi que les créations d'emploi, on fait ici l'hypothèse forte qu'une législation rigide réduit les créations nettes d'emploi. Mais on pourrait simplement supposer qu'une législation rigide ralentit les flux, même si l'impact en termes de créations nettes d'emploi est positif ; il faudrait alors définir plus précisément l'horizon temporel des acteurs pour pouvoir poursuivre le raisonnement. Par souci de simplification, on s'en tient ici à l'hypothèse forte. Par conséquent, plus les syndicats sont impliqués dans la gestion du système d'assurance chômage, plus ils ont intérêt à promouvoir une législation souple afin de faciliter les passages du chômage vers l'emploi.

(ii) *On devrait donc trouver des législations de l'emploi souples dans les économies où la gestion des systèmes d'assurance chômage est assumée par les partenaires sociaux.*

Enfin, comme les intérêts des syndicats sont liés à l'option de sortie du chômeur, on s'intéresse plus particulièrement aux possibilités offertes au chômeur. Trois cas sont envisageables : soit le chômeur retrouve un emploi, soit il est placé en formation, soit il quitte l'assurance chômage pour l'assistance sociale. Le premier cas constitue un gain pour les syndicats (proposition (ii)). Dans le second cas, le bénéfice retiré par les partenaires sociaux dépend de leur implication dans la gestion du système de formation. Nous y revenons plus

loin. Enfin, le dernier cas constitue également un gain pour les syndicats, mais selon des modalités opposées au premier cas : l'allongement de la durée du chômage, plutôt que sa réduction, est à la base de l'allègement de charge. On peut alors supposer que les syndicats estiment la probabilité de réintégration du chômeur dans l'emploi avant d'arrêter leur stratégie en matière de protection de l'emploi.

(iii) *Alors, à taux de chômage (très) élevé, si la probabilité de réintégration des chômeurs est jugée faible<sup>9</sup>, la protection de l'emploi sera renforcée à l'initiative des syndicats.*

L'interaction entre système de négociation collective (pouvoir des syndicats) et système d'assurance et d'assistance sociale (structure de la redistribution) peut donc jouer dans des sens différents, selon la stratégie qui est, *in fine*, la plus payante pour les syndicats. En d'autres termes, les attentes sociales des agents représentés par les syndicats sont sélectionnées en fonction des intérêts spécifiques des syndicats. Ces intérêts peuvent prendre la forme de bénéfices économiques ou politiques. L'horizon temporel des acteurs est ici important pour différencier les intérêts des uns et des autres.

En pratique, dans la plupart des systèmes où l'assurance chômage est gérée par les partenaires sociaux (le patronat est en général également impliqué, ce qui ne change pas fondamentalement le raisonnement), les subventions de l'Etat sont indispensables pour équilibrer les budgets. Les gains financiers issus d'un système d'assurance sont effectivement difficiles à maintenir en cas de choc macro-économique persistant<sup>10</sup>. Concernant la France et la Suède, où les partenaires sociaux ont la charge des systèmes d'assurance chômage, la forte montée du chômage durant les dernières décennies a nécessité l'aide de l'Etat pour financer les prestations<sup>11</sup>. On peut néanmoins supposer que les bénéfices attendus de la gestion du système d'assurance chômage ne sont pas seulement financiers : accès à l'information facilité,

---

<sup>9</sup> On considère que la probabilité de réintégration des chômeurs diminue suite à un choc nécessitant une reconversion importante de la main d'œuvre (obsolescence des compétences).

<sup>10</sup> On n'évoquera pas ici les raisons liées à l'imperfection de l'information rendant la viabilité d'un système d'assurance chômage actuariel improbable – pour une discussion théorique sur cette question, voir N. Barr (2001)

<sup>11</sup> En 1982 en France, les pertes du régime d'assurance chômage s'élevaient déjà à FF 20Md (plus de € 3Md). En 1993, elles atteignaient FF 35Md (plus de € 5,3Md). En 2003, le déficit cumulé est de € 5,8Md.

lien avec les politiques plus important, positionnement stratégique dans les jeux de pouvoir autour de la relation d'emploi, etc.

Par ailleurs, la progression des taux de chômage a généralement été accompagnée par l'allongement de la durée du chômage. Selon la nature du système d'assurance chômage, un transfert des chômeurs de longue durée vers l'assistance sociale s'opère de façon plus ou moins graduelle : soient les revenus du chômage sont dégressifs, mais remplacés par des transferts sociaux afin de maintenir le revenu de remplacement du chômeur relativement constant (France) ; soient les revenus sont linéaires, mais à durée limitée (Suède). Dans les deux cas, le chômage de longue durée représente pour les syndicats un 'gain' ou plutôt un allègement de charge, puisque le chômeur sort alors du système d'assurance pour entrer dans le système d'assistance. Le bénéfice est toutefois moins important que dans le cas de la réintégration directe du chômeur dans l'emploi. Il n'en reste pas moins que les partenaires sociaux peuvent ne pas avoir intérêt à raccourcir la durée du chômage, mais plutôt à l'allonger.

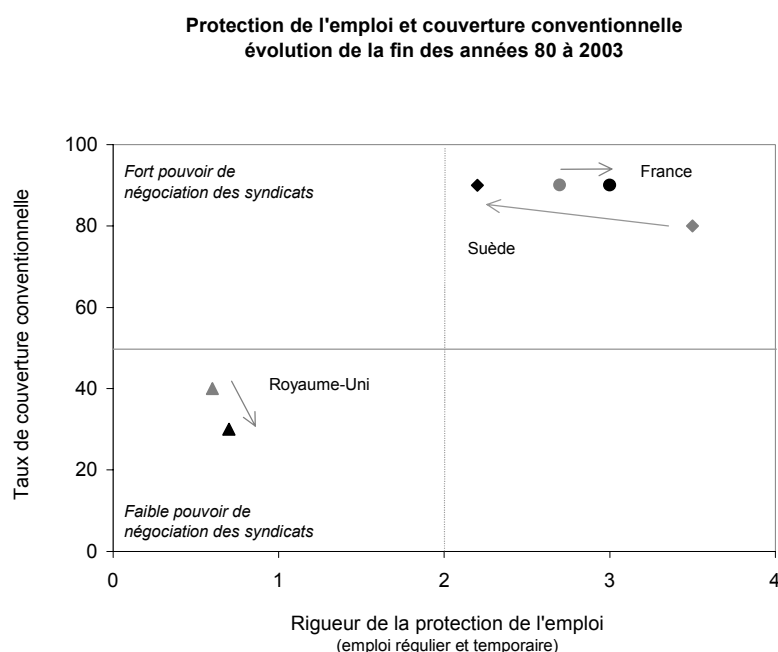
Or, la plupart des politiques de l'emploi se tournent aujourd'hui vers la formation des chômeurs pour faciliter les reconversions dues aux transformations des modes de production de l'économie (tertiarisation, utilisation des NTIC...). Les chômeurs de longue durée constituent la cible privilégiée de ce type de politique. Si les hypothèses évoquées ci-dessus sont respectées, les syndicats n'ont aucun intérêt à soutenir ce type de politique. C'est précisément le cas de la France.

Concernant la protection de l'emploi, plusieurs effets contradictoires sont donc envisageables. Cela n'a rien de surprenant étant donné que les intérêts des agents sont divergents (*insiders* vs *outsiders*), même s'ils sont représentés au sein d'un même groupe social (syndicats) :

- (i) D'une part, on s'attend à trouver des législations rigides dans les pays où les syndicats ont beaucoup de pouvoir (France et Suède), afin de protéger les intérêts des *insiders*, et inversement ;
- (ii) Mais d'autre part, on devrait observer des législations souples dans les économies où les partenaires sociaux sont impliqués dans la gestion de l'assurance chômage (France et Suède également), afin de faciliter l'intégration des *outsiders* ;

- (iii) En termes dynamiques, il devrait apparaître des législations rigidifiées (assouplies) dans les pays où les *syndicats* forts *ont des raisons additionnelles* d'empêcher (soutenir) le retour à l'emploi rapide (i.e. de ne pas satisfaire les attentes des *outsiders*) ; ces raisons sont notamment liées au mode de gestion et à la structure des systèmes d'assurance chômage – mais aussi à l'implication des partenaires sociaux dans les politiques actives de l'emploi facilitant la reconversion des travailleurs.

GRAPHIQUE 6



Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)*

Le graphique 6<sup>12</sup> confirme la relation positive définie en (i) entre protection de l'emploi et pouvoir des syndicats : la protection de l'emploi est faible au Royaume-Uni, où les syndicats sont également faibles ; elle est élevée en France et en Suède où les syndicats bénéficient d'un pouvoir de négociation élevé. Il convient d'ajouter qu'au Royaume-Uni, où le pouvoir des syndicats a récemment été renforcé, la législation a également été légèrement durcie, après le

<sup>12</sup> L'indicateur global de l'EPL ne dépasse pas le niveau 4 parmi les 28 pays étudiés par l'OCDE (hormis le Portugal {4,1} à la fin des années 80) et la moyenne est autour de 2, ce qui justifie l'échelle choisie ici.

long statu quo des années 90 (*Employment Relations Act* en 1999 reconnaissant les syndicats, institution d'un revenu minimum, réglementation du temps de travail)<sup>13</sup>.

La relation (ii) est confirmée pour la Suède qui s'est efforcée, lors de la forte montée du chômage de la décennie 90, de faciliter le retour à l'emploi des *outsiders* par un assouplissement partiel de sa législation. En fait, les attentes divergentes des *insiders* et des *outsiders* ont été satisfaites grâce au maintien d'une protection de l'emploi étendue pour les *insiders* en emploi régulier, parallèlement à l'assouplissement de la législation touchant les emplois temporaires (1993 pour l'intérim, 1997 pour les contrats à durée déterminée).

En revanche, la législation française s'est durcie pour les deux types de contrat, ce qui laisse à penser que :

- Soient les *insiders* ont un pouvoir durablement plus important que les *outsiders* et leurs attentes sont satisfaites en priorité au sein des syndicats. L'appui des partenaires sociaux pour une législation renforcée est donc expliqué par la simple recherche de soutien politique en interne ;
- Soit la proposition (iii) est validée<sup>14</sup>, i.e. une reconversion importante de la main d'œuvre nécessitée par la crise et la forte montée du chômage des années 90 ont constitué des raisons additionnelles, spécifiques aux partenaires sociaux, de favoriser en priorité les attentes des *insiders*. Ce scénario semble crédible dans la mesure où la montée du chômage, ininterrompue depuis les années 70 en France, atteignait déjà des niveaux particulièrement élevés dans les années 80. Les difficultés de reconversion de la main d'œuvre, en l'absence de politiques actives de l'emploi soutenues par l'Etat, se sont accrues dans les années 90 où un chômage de masse s'est maintenu. Par conséquent, en ligne avec les intérêts particuliers des partenaires sociaux, la législation touchant les

---

<sup>13</sup> En outre, un service dédié aux petites entreprises (assistance et conseils en matière de réglementation) accompagné d'un dispositif de garantie de prêts (incitation à l'entrepreneuriat, lois sur les faillites) et d'incitations fiscales (avec un ciblage sur les NTIC) ont été lancés en 2000. En fait, la transformation de la réglementation du marché du travail a un objectif affiché spécifique : l'accompagnement du développement du secteur des services (notamment des services aux entreprises, considérés comme étant plus porteurs).

<sup>14</sup> Ce qui n'exclut pas que l'explication précédente soit également validée.

emplois temporaires (1990) puis celle touchant les emplois réguliers (2001) ont été renforcées.

En Suède en revanche, où les partenaires sociaux sont également liés au système d'assurance chômage *via* le *gent system*, la montée du chômage n'est apparue qu'en 1990. De plus, les politiques actives de l'emploi, déjà instituées par les partenaires sociaux dans les années 30 et particulièrement soutenues par l'Etat au cours des années 90, ont clairement contribué à maintenir les chances de réintégration des chômeurs. La proposition (iii) ne s'applique alors pas à la Suède, puisque les hypothèses ne sont pas validées.

Ceci nous mène à considérer l'importance des systèmes d'assurance chômage et des politiques actives de l'emploi.

## **(ii) Assurance chômage**

Suivant la proposition de Barr (2001)<sup>15</sup>, on peut distinguer la fonction *Robin Hood* de la protection sociale de la fonction *Piggy Bank*. La fonction *Robin Hood* vise à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale et à redistribuer les revenus et la richesse, suivant un objectif d'équité. La fonction *Piggy Bank* vise à étaler la consommation sur l'ensemble du cycle de vie et agit comme une assurance face au risque et à l'incertitude, suivant un objectif d'efficacité. Chaque système contient ces deux fonctions, mais selon des modalités différentes. Ainsi, de manière simplifiée, le système britannique semble privilégier la fonction *Piggy Bank* de la protection sociale, tandis que le système suédois est traditionnellement attaché à la fonction *Robin Hood* du système. L'analyse gagne alors à différencier les problèmes de taille ou d'échelle des problèmes de structure de l'Etat-providence.

L'assurance chômage dépend clairement de la fonction *Piggy Bank* de la protection sociale<sup>16</sup>. On utilise, comme mesure de sa générosité, les taux de remplacement nets<sup>17</sup>. Les taux de

---

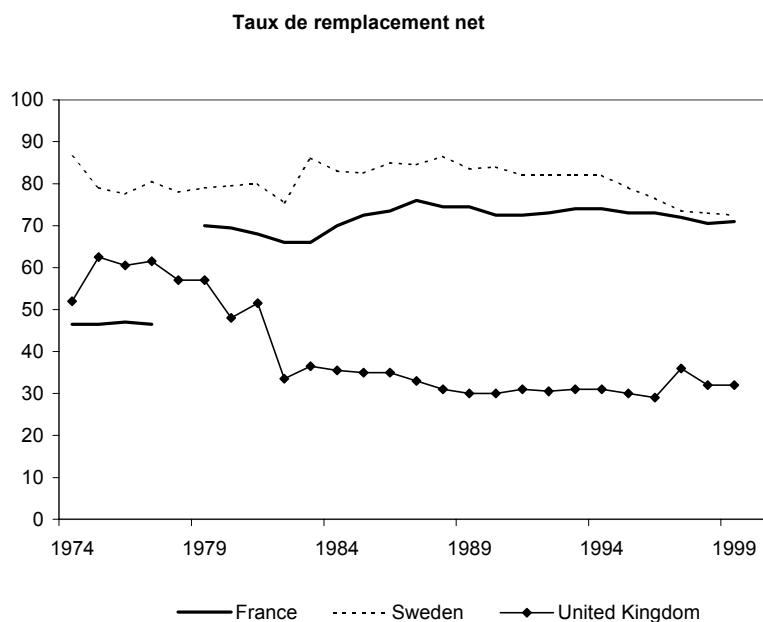
<sup>15</sup> Nicholas Barr (2001), *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford: OUP

<sup>16</sup> On note cependant que si, par exemple, les taux de remplacement sont dégressifs, l'objectif d'efficacité n'exclut pas l'objectif d'équité.

<sup>17</sup> Indicateur OCDE : taux de remplacements nets perçus par un couple avec deux enfants et un seul rapporteur de revenu, calculés sur la base du salaire d'un ouvrier moyen.

remplacement nous informent sur la sécurité des revenus des travailleurs en niveau. Ils ne donnent en revanche aucune information sur la durée des prestations, ni sur les conditions d'admission, ni enfin sur l'obligation de participer à des programmes actifs. On fera donc, dans le point suivant, une analyse des niveaux d'activation des politiques d'emploi, afin d'estimer le degré de contrainte pesant sur le chômeur.

Au cours de la décennie 90, les Etats-providence sont soumis à des contraintes de soutenabilité par les critères de Maastricht et la montée du chômage en Europe contribue à augmenter les déficits des systèmes de protection sociale. La théorie de la convergence nous enseigne alors que l'alignement des systèmes de protection sociale français et suédois sur le schéma britannique minimaliste est inévitable. L'approche « variétés du capitalisme » tendrait plutôt à indiquer une réponse duale, i.e. libérale ou coordonnée. Ainsi, les schémas existants maintiendraient leur position lorsque ce sont des cas « purs » comme la Suède ou le Royaume-Uni, tandis qu'un schéma hybride tel que le système français tendrait à s'aligner sur le système suédois dont il semble le moins éloigné. *En termes de générosité, la France et Suède semblent effectivement converger :*

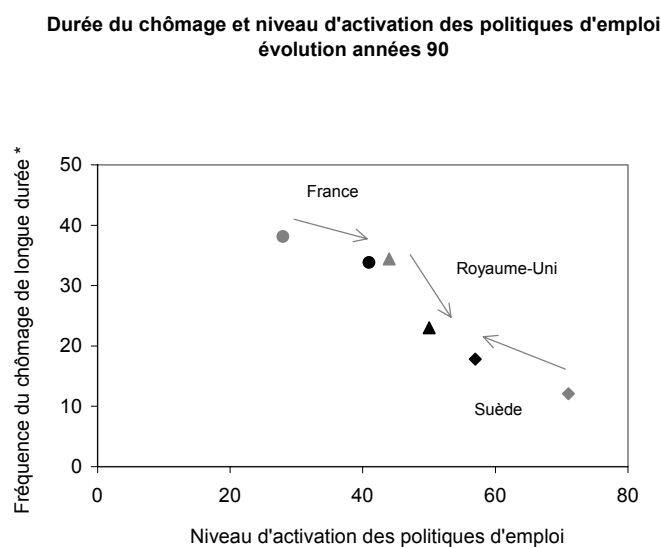


Données OCDE

### (iii) Politiques actives de l'emploi

Le poids de chaque fonction de l'Etat-providence doit aussi s'apprécier au regard des contraintes et incitations accompagnant éventuellement les versements financiers. Le système de contrainte-incitation est lié au niveau d'activation des politiques d'emploi. L'activation des politiques nous donne en outre une indication sur le degré d'implication des services publics de l'emploi et des acteurs de la formation professionnelle dans le retour à l'emploi des chômeurs.

L'activation des politiques d'emploi étant un instrument encouragé par les lignes directrices de l'emploi européennes, on s'attend à trouver une certaine convergence des niveaux d'activation. C'est effectivement le cas. En outre, à première vue il semble évident que les politiques actives de l'emploi diminuent la fréquence du chômage de longue durée :



Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)*

\* Chômage supérieur à 12 mois, en pourcentage du chômage total

Pourtant, les niveaux absolus de politiques actives de l'emploi sont clairement différents. On l'a dit, la Suède consacre plus de 1,5 % du PIB aux politiques actives de l'emploi depuis plusieurs décennies, tandis que la France n'a entamé un processus d'activation qu'à la moitié des années 90. De plus, l'activation française ne progresse que très lentement : les politiques actives représentent 1,25 % du PIB en 2002, pour un taux de chômage deux fois supérieur au

taux suédois et un nombre de participants plus important (tableau 9). Le processus d'activation britannique suit un schéma encore différent : les mesures actives mises en place avec le *New Deal*, à partir de 1998, constituent une innovation institutionnelle radicale. En termes de taille pourtant, le Royaume-Uni est toujours aussi éloigné des deux autres économies : les mesures actives ne représentent que 0,37 % du PIB en 2002, pour un taux de chômage équivalent à celui de la Suède.

TABLEAU 9 **Activation et formation**

	Dépenses des politiques d'emploi en % du PIB	Degré activation *	Part formation chômeurs dans les dépenses actives	Part formation au travail dans les dépenses actives	Nvx participants prgm actifs (% pop act)	Nvx participants formation (% pop act)	% formation sur participants prgm actifs
<b>France</b>							
1989	2,6	28	-	-	7,7 **	-	-
2002	3,06	41	36,8	13,6	7,96 ***	4,96	62,31
<b>Suède</b>							
1989	2,17	71	-	-	3,7 **	-	-
2002	2,45	57	21,4	0,7	6,22 ***	3,23	51,93
<b>Royaume-Uni</b>							
1989	1,53	44	-	-	2,2 **	-	-
2002	0,75	50	10,8	29,7	1,42 ***	1,25	86,21

\* part des politiques actives sur l'ensemble des politiques d'emploi

\*\* données 1990

\*\*\* données 2001, sauf Royaume-Uni 2001-02 (année fiscale)

Sources : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004* et *Revue économique de l'OCDE n°30, 2000/I*

On reviendra sur les caractéristiques et le rôle spécifiques des politiques actives de l'emploi lors de l'analyse des réponses apportées par chaque économie à la problématique de la « flexicurité ».

### 3) Sous-systèmes de formation

La caractérisation des systèmes de formation nécessiterait l'analyse de trois dimensions :

- Une première dimension consiste à différencier le **type de compétences** délivrées par les systèmes : généraliste / spécialisé, en lien avec le mode d'enseignement : à l'école / en entreprise, formation initiale / continue
- Une seconde dimension consiste à différencier le **type de gouvernance** des systèmes : degré de centralisation et d'autonomie dans la gestion des institutions éducatives
- Enfin, le **degré de standardisation** des diplômes et des qualifications permet de mesurer la transférabilité des compétences

Cependant, l'hétérogénéité des données ne nous permet pas ici de comparer les systèmes de manière aussi complète. On s'attachera donc à relever les taux de participation des jeunes à des programmes éducatifs contenant une formation en entreprise, afin d'estimer le degré de professionnalisation du système éducatif. De plus, on notera le type de gouvernance des systèmes, les réformes menées durant la dernière décennie et un certain nombre de variables qualitatives issues de sources nationales.

#### (i) Suède, régime basé sur l'apprentissage

Le *système éducatif* suédois connaît une forte expansion depuis la réforme engagée en 1991 : la gestion du système éducatif est décentralisée, et les liens entre entreprises et universités sont renforcés. En pratique, la durée des études obligatoires est passé de 16 à 19 ans et le nombre de places à l'université a presque doublé depuis la fin des années 80, répondant à une demande accrue.

A la fin des années 90, le système suédois est à la fois généraliste et basé sur l'apprentissage (alternance formation/entreprise). Ce système semble favoriser l'emploi des jeunes (taux d'emploi supérieur à 50 %) et diminuer le temps de transition entre la fin des études et l'obtention d'un premier emploi (1 an en 1996).

La dépense publique pour l'éducation est très élevée (participation publique au financement des institutions éducatives en général : 97 % en 2000). Comme en France, l'université est gratuite. Cependant, le nombre de places est limité. Entreprises et collectivités locales soutiennent largement le développement de l'université (seulement une quinzaine sur tout le territoire). Enfin, des versements financiers indépendants des revenus accompagnent la scolarité des étudiants, ce qui pourrait contribuer à l'allongement des études.

### **(ii) France, système académique**

L'objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat en 2000 est lancé au début des années 90. Le nombre de *formations techniques et professionnelles* est augmenté (initiative publique). Parallèlement, le nombre de « Grandes Ecoles », généralistes et sélectives, augmente également (initiative privée). Les universités offrent une grande variété de formations à caractère généraliste et paraissent avoir une capacité d'accueil illimitée. Au total, la dépense publique pour l'éducation est très élevée (participation publique au financement des institutions éducatives : 92 % en 2000).

Les formations en alternance, introduites dans les années 80, se développent durant les années 90. En entreprise, la formation initiale (apprentissage) est surpassée par la formation continue (qualification) pourtant non diplômante. Toutefois, l'intégration des jeunes sur le marché du travail reste marginale comparée à la Suède. Une refonte des modes de formation est en cours afin d'unifier les contrats d'apprentissage et de rendre le système plus attrayant pour les entreprises. Le système éducatif français est encore généraliste et principalement basé sur une formation à l'école. Le taux d'emploi des jeunes est très faible en France et la transition vers le premier emploi est bien plus longue qu'en Suède (2 ans en 1996).

### **(iii) Royaume-Uni, système dual**

L'Etat finance 85 % des institutions éducatives en général (seulement 68 % pour l'éducation 'tertiaire', soit 0,7 % du PIB contre 1,5 % en Suède et 1 % en France) en 2000. Le financement privé est donc important. Le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) est

relativement élevé, comparable à celui de la Suède, mais l'insertion sur le marché du travail demande, comme en France, près de 2 ans à la sortie du système scolaire. Par ailleurs, 30 % des 15-19 ans quittent prématurément le système scolaire (10 % des 15-19 ans sont au chômage ou bien inactifs). Enfin, bizarrement, si l'on compare la performance des systèmes secondaires (enquête PISA portant sur les jeunes de 15 ans), le Royaume-Uni est en tête dans tous les domaines.

Contrairement à ce que requiert une économie type EML, l'enseignement au Royaume-Uni semble beaucoup plus spécialisé que dans les deux autres pays (67 % des élèves suivent un enseignement spécialisé dans le secondaire supérieur, contre seulement 57 % en France et 52 % en Suède selon l'OCDE<sup>18</sup>). Pourtant, le système éducatif britannique est de tradition généraliste et les formations spécifiques restent, comme en France, un choix par défaut. Au cours des années 90, plusieurs changements sont tentés dans le domaine éducatif afin d'augmenter le nombre de formations spécialisées, notamment en alternance école/entreprise. Ainsi, en 1991 sont créés des sociétés de droit commercial financées par l'Etat (*Training Enterprise Councils* ou TEC et *Local Enterprise Companies* ou LEC) et ayant pour mission de sélectionner l'offre de formation des entreprises. Le système éducatif est, comme en Suède, totalement décentralisé, notamment en ce qui concerne la formation spécialisée. Mais aucune standardisation nationale n'existe et le système reste fragmenté : il n'existe pas de signal clair en ce qui concerne les compétences acquises *via* ce type de formation. De fait, les reconnaissances se font au sein de chaque entreprise plutôt qu'au niveau sectoriel.

---

<sup>18</sup> On accorde toutefois peu de valeur à ces données, contredites par d'autres études. Notamment, Estervez-Abe et al. présentent des données de l'UNESCO (1999) selon lesquelles la part d'une tranche d'âge poursuivant un enseignement spécialisé dans le secondaire supérieur (en alternance ou à l'école) dans ces trois pays est respectivement 11 %, 28 % et 36 %. Par ailleurs, la Suède aurait un enseignement spécialisé basé sur l'école et la France sur l'entreprise, d'après les données présentées dans la même étude mais issues de Streeck (1992), Finegold et Soskice (1988) et Soskice (1999). Finalement, on trouve très peu de données convergentes.

Table C5.1. Percentage of the youth population in education and not in education, by age group and work status (2001)

	Age group	In education					Not in education				Total in education and not in education
		Students in work-study programmes <sup>1</sup>	Other employed	Unemployed	Not in the labour force	Sub-total	Employed	Unemployed	Not in the labour force	Sub-total	
France	15-19	6,2	0,4	n	88,2	94,9	1,7	1,8	1,6	5,1	100
	20-24	7,3	4,4	0,6	41,3	53,6	33,1	8,5	4,9	46,4	100
	25-29	1,6	4,4	0,4	5,0	11,4	70,3	9,1	9,2	88,6	100
Sweden	15-19	a	17,9	4,4	63,4	85,8	9,1	1,9	3,3	14,2	100
	20-24	a	11,6	2,0	28,0	41,6	48,2	5,1	5,1	58,4	100
	25-29	a	9,9	1,2	11,8	22,9	70,2	3,2	3,8	77,1	100
United Kingdom	15-19	6,1	25,6	2,8	35,5	70,0	19,7	5,6	4,7	30,0	100
	20-24	3,8	13,2	1,2	15,3	33,5	51,7	5,0	9,7	66,5	100
	25-29	1,0	8,7	0,4	3,2	13,3	70,6	3,6	12,5	86,7	100

1. Students in work-study programmes are considered to be both in education and employed, irrespective of their labour market status according to the ILO definition.

Source: OECD. See Annex 3 for national data sources ([www.oecd.org/els/education/eag2002](http://www.oecd.org/els/education/eag2002)).

Si l'on croit à l'isomorphisme institutionnel, le contre-exemple est ici probant.

La réforme de l'apprentissage au Royaume-Uni, qui se poursuit depuis une dizaine d'années<sup>19</sup> sur le schéma libéral qui caractérise le pays, engendre des résultats pour le moins décevants, comme le montre un rapport officiel de septembre 2001<sup>20</sup>. Selon ce rapport, l'apprentissage concerne moins de 20 % des 16-17 ans, et parmi les apprentis moins de la moitié poursuit l'apprentissage jusqu'au bout (49 % en 2001). Pourtant, 25 % des apprentis ayant arrêté la formation continuent à travailler chez le même employeur, et 20 % changent d'employeur pour un poste équivalent. En fait, le certificat ne semble pas valorisé en soi, ni du côté des employeurs, ni du côté des apprentis. Le rapport conclut à un sévère problème de diffusion de l'information au sein du système, entre les organismes de gestion, les entreprises et les apprentis. La gouvernance du système d'apprentissage britannique est non seulement complexe, faisant intervenir trois niveaux d'accréditation, mais elle varie en plus selon les secteurs, les pays (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles) ou même les régions. La logique de coordination par le marché correspondant au type EML que représente le Royaume-Uni est pourtant bien respectée, mais ne semble pas se prêter à la mise en œuvre efficace d'un système d'apprentissage.

<sup>19</sup> Notamment, 1992 : *Further and Higher Education Act*, 1995 : *Modern Apprenticeship* et une partie du *New Deal programme*

<sup>20</sup> Cf. « Modern apprenticeships: the way to work », *The Report of the Modern Apprenticeship Advisory Committee*, September 2001

Au niveau macroéconomique, protection de l'emploi, sécurité des revenus et maintien (ou adaptation) des compétences sont étroitement liés et structurent la relation d'emploi. Comme on l'a vu, chaque économie semble développer sa propre structure et aucun phénomène de convergence n'est globalement visible. Pour autant, le débat européen sur la « flexicurité » concerne les trois économies. On s'attache donc, dans la section suivante, à montrer les divergences dans les réponses nationales à une problématique commune.

## *B – Quelle(s) réponse(s) à la problématique de la flexicurité ?*

Les institutions modifient la dynamique au sein des marchés du travail en terme de structure (composition et durée du chômage), de stock (participation au marché du travail) et de flux (formes adoptées par la réallocation de la main d'œuvre). On met ici l'accent sur ce dernier point qui semble différencier les dynamiques suédoises et britanniques existant au sein des marchés du travail. La question de la *flexicurité* est alors liée au problème de l'*employabilité*.

### **1) La question de la flexicurité**

Le dilemme de la « flexicurité » peut se comprendre, sous une acception simple, comme une alliance improbable entre flexibilité de l'emploi (faible protection de l'emploi) et sécurité des revenus (protection sociale généreuse).

Effectivement, si on revient sur les caractéristiques institutionnelles identifiées précédemment, une protection sociale étendue visant à garantir les revenus des chômeurs est concomitante d'une protection de l'emploi également étendue : les systèmes d'assurance chômage sont les plus généreux là où la protection de l'emploi est globalement la plus forte (France et Suède). Parallèlement, le Royaume-Uni allie faible protection de l'emploi et faible protection sociale des chômeurs.

En termes dynamiques, l'extension de la protection de l'emploi en France s'est accompagnée d'une légère diminution de la sécurité des revenus au cours des années 90. Le mouvement exactement inverse s'est produit en Suède en ce qui concerne la protection de l'emploi et les taux de remplacement. Toutefois, il est ici important de rappeler qu'en Suède la protection de l'emploi est ciblée sur les emplois permanents, et les assouplissements ont en fait concerné les emplois temporaires. Le Royaume-Uni a quant à lui récemment augmenté la protection de l'emploi, tout en augmentant les taux de remplacement des revenus des chômeurs.

C'est là tout le débat sur la *flexicurité* : il s'agit de différencier les différents types de flexibilité possibles, ainsi que les différentes manières d'assurer la sécurité des revenus.

On différencie donc la flexibilité interne de la flexibilité externe. Une flexibilité interne est par exemple l'adaptation des heures travaillées au sein des entreprises, tandis qu'une flexibilité externe est liée à l'ajustement numérique de l'emploi.

Par ailleurs, la sécurité des revenus peut être directement reliée à une protection sociale étendue, ou bien à une stabilité de la relation d'emploi garantissant les revenus des employés, ou encore à la garantie de maintenir constantes les possibilités d'emploi des travailleurs grâce à une adaptation continue des compétences. Cette dernière option se réfère à la notion d'employabilité.

La notion d'*employabilité* constituait déjà l'un des piliers de la stratégie européenne pour l'emploi mise en œuvre en 1997. Selon la Commission :

« A person is employable when he or she has the marketable skills, competence or features which are regarded by labour market demand as necessary conditions for hiring. »

La notion se centre donc sur les capacités d'adaptation des travailleurs. L'objectif affiché est d'augmenter la mobilité de la main d'œuvre et suppose donc, parallèlement, une certaine flexibilité de l'emploi. Son importance a été réitérée dans les lignes directrices pour l'emploi de 2003, en lien cette fois avec la notion de *flexicurité* :

« Les États membres faciliteront la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements, en tenant compte de la nécessité de disposer à la fois de flexibilité et de sécurité et en insistant sur le rôle crucial des partenaires sociaux à cet égard. », Journal Officiel de l'Union Européenne, 5.8.2003 (L197/18), Bruxelles

Une telle directive laisse cependant la place à une interprétation variée. On s'applique, dans la section suivante, à observer les solutions adoptées par les trois économies.

## **2) Protection de l'emploi, sécurité des revenus et activation des politiques d'emploi**

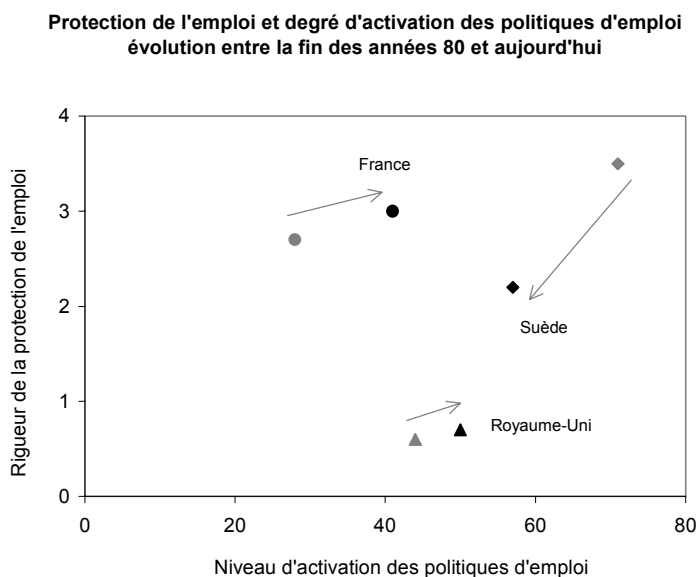
Reprenant ici le raisonnement concernant les complémentarités entre protection de l'emploi et sécurité des revenus, on introduit l'activation des politiques d'emploi. La sécurité des revenus n'est pas équivalente lorsqu'elle est conditionnée à un engagement ferme des deux parties

(Royaume-Uni) ou lorsqu'elle est quasi-automatique (France). En retour, les probabilités de réintégration des chômeurs dans l'emploi peuvent être modifiées.

Par ailleurs, les partenaires sociaux, qui prennent part au système d'assurance chômage, jouent également un rôle dans la gestion et/ou l'application des politiques actives de l'emploi, notamment lorsqu'elles instituent une formation en entreprise. Certains programmes supposent des incitations financières pour le travailleur, tandis que d'autres supposent des incitations fiscales pour la firme. Ainsi, la matrice de gain des syndicats et des employeurs est modifiée par la participation d'un chômeur à un programme actif.

Sans entrer ici dans le détail, on soulignera simplement que le mode de gouvernance des politiques d'emploi et des systèmes de protection sociale, lié au pouvoir des partenaires sociaux, interagissent. Par ailleurs, législation en matière de protection de l'emploi et politiques d'emploi au sens large (assurance chômage et politiques actives) favorisent, selon les configurations, un groupe social plutôt qu'un autre. Des redistributions de pouvoir importantes sont alors induites par le mode de transition des travailleurs d'un état à un autre (emploi, chômage ou formation). Comme les intérêts des organisations patronales et syndicales ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts des agents qu'ils représentent, les divergences au sein d'un groupe social peuvent être aussi importantes que celles existant entre groupes sociaux. Des trajectoires multiples sont donc théoriquement envisageables.

Pourtant, l'évolution des législations en matière de protection de l'emploi et d'activation des politiques d'emploi montre une certaine convergence de la Suède et du Royaume-Uni :



Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)*

Mais la comparaison des indicateurs institutionnels est ici limitée par le niveau d'agrégation des données : la protection de l'emploi opère très différemment selon les pays, comme on l'a vu plus haut, et les niveaux d'activation ne reflètent pas ici la part allouée à chaque individu, ni le programme vers lequel il sera le plus probablement envoyé (formation à l'école, en entreprise, emploi public, emploi aidé, etc.). On regarde donc plus en détail le fonctionnement des politiques actives, et on conclut sur l'arbitrage opéré dans chaque économie.

En Suède, la gestion des programmes actifs est décentralisée au cours des années 90 : les services de l'emploi, rendus plus autonomes, collaborent avec les municipalités. Depuis 1997, les chômeurs peuvent intégrer un programme éducatif tout en continuant à recevoir des prestations chômage. Au cours des années 90, l'arbitrage intertemporel du système d'assurance chômage a été modifié : sur l'ensemble des ménages, les prestations brutes perçues la 1<sup>ère</sup> année ont été augmentées (de 70 % à 74 %), au détriment des prestations perçues sur 5 années de chômage. Le système n'est pas moins généreux dans l'ensemble, mais il est moins favorable aux chômeurs de longue durée. Récemment, la mise en place d'un revenu minimum garanti vise à réduire le problème d'aléa moral identifié dans les passages répétés du chômage à la formation, sans jamais atteindre l'emploi. Les sanctions prévues en cas de refus d'emploi ont été assouplies, afin que leur application, laissée à la discrétion des services locaux d'emploi, soit effective. Selon le même schéma de contrainte-incitation, la

durée et le montant maximal des prestations perçues sont allongés dans la nouvelle loi, mais le chômeur doit élargir son champ de recherche (région et secteur d'activité) au bout de 6 mois. La loi cible donc principalement les chômeurs de longue durée et cherche à augmenter à la fois la sécurité des revenus et la mobilité des travailleurs.

Au Royaume-Uni, la stratégie du gouvernement Blair est contenue dans le *New Deal programme*. L'un des enjeux du *New Deal programme*, mis en place en 1998, est d'augmenter l'employabilité des travailleurs par une aide personnalisée ciblée sur les jeunes de 18-24 ans au chômage depuis plus de 6 mois (un système équivalent existe pour les adultes au chômage depuis plus de 2 ans). Suivant le principe d'activation des politiques d'emploi, le dispositif comprend une aide à la recherche d'emploi puis un placement des chômeurs en formation, en stage, ou en emploi. Le refus de cette dernière étape par le candidat ne lui permet plus de recevoir d'allocations chômage. Parallèlement à un système contraignant, des mesures incitatives fiscales encouragent le retour à l'emploi. Le système des politiques d'emploi ressemble donc au système suédois (en moins généreux), mais les sanctions en constituent une caractéristique centrale que l'on ne retrouve pas (en tout cas pas en pratique) dans le modèle social-démocrate.

En France, l'activation des politiques d'emploi a été repensée en 2001 avec le lancement du PARE (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi) : *profiling* et *monitoring* des chômeurs (avec le PAP, Plan d'Action Personnalisé), mise en place de sanctions, augmentation des formations offertes. L'activation des politiques devait s'accompagner d'une refonte du mode de gouvernance du système : initiée par les syndicats et le patronat, cette refonte devait notamment lier les deux organismes de gestion du chômage (UNEDIC et ANPE) et donner plus de pouvoir aux partenaires sociaux dans le processus de décision politique. Finalement, l'augmentation des contributions sociales (initialement, une baisse était prévue), le durcissement des critères d'éligibilité (après un assouplissement) et la constance du taux de remplacement durant toute la période de chômage (après une dégressivité mise en place en 1993) sont effectifs depuis 2003. Ces caractéristiques du système sont fixées par les partenaires sociaux gérant l'assurance chômage. En revanche, l'application des sanctions dépend de services ministériels indépendants et le *monitoring* des chômeurs dépend des services publics de l'emploi. De plus, la mission d'appariement des services de l'emploi semble également très limitée : les offres d'emploi collectées par l'ANPE en France ne représentent que 38 % du total des offres sur le marché, les entreprises ne s'engageant que

verbalement à communiquer les vacances d'emploi à l'agence. L'inefficacité du système français ressemble donc à un problème de coordination, malgré l'existence d'instances de délibération supposées, dans la théorie de Hall & Soskice, permettre la coordination stratégique des acteurs.

Enfin, le partage entre assurance chômage et régime de solidarité public a également été modifié par le PARE. La durée des versements a été réduite (de 60 à 30 puis 23 mois), ce qui implique un transfert plus rapide des chômeurs de longue durée vers l'assistance sociale. Si l'on reprend le raisonnement exposé précédemment faisant le lien entre intérêts des agents au niveau micro et émergence des institutions au niveau macro, il n'est pas surprenant que l'activation des politiques ciblée sur les chômeurs de longue durée soit si peu encline à se développer.

Au total, les échecs français peuvent probablement être expliqués pour une grande part par l'organisation des services publics de l'emploi et les moyens financiers qui lui sont alloués : en 2002, seuls 5,9 % des dépenses totales pour l'emploi sont destinées à la gestion des services publics de l'emploi en France, contre 15,1 % en Suède et 22,7 % au Royaume-Uni.

### **3) Arbitrages nationaux entre flexibilité et sécurité**

Finalement, les équilibres atteints en matière de *flexicurité* semblent pouvoir être définis comme suit :

- En Suède, la flexibilité externe est rendue possible par une utilisation plus souple des emplois temporaires ; parallèlement, la protection de l'emploi est conservée pour les emplois réguliers. En outre, les politiques actives de l'emploi sont plus contraignantes, mais les prestations versées plus généreuses. La formation des chômeurs est très importante. Par contre, la formation au travail financée par les politiques actives est presque nulle. Ce résultat surprenant provient probablement du fait que la formation continue est directement financée par les entreprises. Finalement, l'arbitrage opéré révèle que la mobilité de la main d'œuvre, géographique comme sectorielle, est fortement encouragée.

- Au Royaume-Uni, la flexibilité externe est importante, bien que la législation ait été légèrement étendue. La sécurité des revenus n'étant garantie ni par une protection sociale généreuse, ni par une protection de l'emploi importante, elle doit nécessairement passer par l'employabilité des travailleurs. Effectivement, 86 % des nouveaux entrants dans les programmes actifs suivent une formation. L'étude des flux dans les politiques actives laisse cependant une ambiguïté sur l'étendue des programmes : les nouveaux participants aux programmes actifs ne constituent que 1,4 % de la population active en 2002, pour près de 5 % de chômeurs. Soient les chômeurs sont toujours les mêmes, soit le *New Deal* ne touche qu'une petite partie des chômeurs. Des données de stocks dans les programmes actifs seraient nécessaires pour éclairer ce point.
- En France, la flexibilité externe est comparativement très réduite. Une flexibilité interne, par la mise en place de la réduction du temps de travail serait alors attendue. Nous n'abordons pas ici ce point, par ailleurs largement controversé. Des données internes aux entreprises seraient nécessaires pour juger de la réorganisation fonctionnelle induite par la loi. En revanche, on peut juger de la sécurité des revenus : une protection sociale généreuse et une protection de l'emploi également importante montrent clairement que la sécurité des revenus est garantie par le système. Par ailleurs, la formation des chômeurs représente une part importante des dépenses actives, mais sa mise en place est relativement récente.

*Les arbitrages opérés entre flexibilité et sécurité sont donc très différents selon les pays et révèle bien des trajectoires divergentes. On note également que le plus grand changement a été effectué par le Royaume-Uni. Cependant, on peut difficilement faire un lien entre la baisse du chômage britannique, amorcée en 1993, et le New Deal mis en place en 1998.*

Au total, les changements institutionnels des années 90 ne semblent pas pouvoir être reliés à la réponse duale prédite par l'approche « variétés de capitalisme ». La France ne semble pas non plus converger vers le modèle suédois dont elle est au départ le plus proche. Finalement, l'isomorphisme institutionnel ne semble pas pouvoir être identifié au sein des modèles nationaux, ce qui implique que les complémentarités ne peuvent être réduites à des similarités institutionnelles voulues par les acteurs. Les complémentarités semblent bien plutôt involontaires et non maîtrisées *ex ante*. Leur influence sur les alliances stratégiques des

acteurs, une fois qu'elles sont 'découvertes', pourrait alors contribuer à expliquer le changement.

### **PARTIE III – Les déterminants du changement institutionnel**

On tente dans cette partie de déterminer ce qui a pu guider les trajectoires nationales en s'attachant aux conditions d'émergence et d'acceptation du changement. L'objectif est de mettre en avant le concept de complémentarités institutionnelles dans une approche d'économie politique. Pour illustrer notre argument, on reprend certains des changements institutionnels opérés en Suède durant la décennie 90.

Conformément à nos précédentes analyses, on garde à l'esprit que si une logique unique semble prévaloir dans l'économie, ce ne peut être qu'une coïncidence. De plus, cela ne garantit en rien la stabilité du modèle. En effet, une dimension ne suffit pas à rendre compte de la diversité des compromis sociaux possibles dans chaque sphère de l'économie, ni de la façon dont les distributions de pouvoir affectent l'articulation des arrangements institutionnels à travers les complémentarités institutionnelles.

Par conséquent, les trajectoires nationales ne sont pas extrapolables à partir du passé. On soutient donc ici que le *phénomène de dépendance par rapport au chemin* est limité, et qu'aucun *phénomène d'apprentissage* ne peut être identifié en matière d'institutions. Cet argument repose sur le fait que les institutions sont issues d'un compromis qui n'a d'autre fonction que de tempérer le conflit, sans pour autant le fermer. Par ailleurs, la redistribution du pouvoir étant modifiée par le choix des politiques d'une part, et par les conséquences économiques de ces choix d'autre part, les compromis sont par nature instables et les modèles susceptibles d'évoluer de manière permanente. On différencie donc bien ici la *genèse* des institutions de leur *fonctionnement*. Pourtant, les coûts engendrés par un changement institutionnel ne seront probablement pas engagés si le soutien politique est toujours assuré par le bloc social dominant. En effet, un changement risquerait d'entraîner une modification des complémentarités, une redistribution de pouvoir, voire un échec électoral.

## *A – Economie politique et changement institutionnel*

**La vision courante** du rôle du politique adoptée en économie politique s'appuie sur un postulat de base selon lequel le décideur politique recherche, pour la société, le bien-être Pareto-optimal – ce qui est souvent résumé par la simple amélioration de la performance économique globale.

A partir de là, le problème de la décision politique est réduit à la détermination du meilleur système d'incitations possible. Les institutions sont alors définies comme un système de contraintes et d'incitations – ou de ressources, façonnées et mises en place par les politiques.

Outre le fait que le problème de la mise en œuvre de la politique choisie est en général totalement ignoré, on peut soulever, à la suite de Palombarini, deux critiques importantes :

- L'autonomie d'action du politique est ignorée ;
- Mais surtout, la spécificité du politique, i.e. la recherche du soutien politique, est ignorée.

En fait, les acteurs d'une telle société partagent tous la même vision du monde, même s'il est reconnu que chacun a ses propres intérêts. Il revient au pouvoir central de résoudre un jeu du type « dilemme du prisonnier », en utilisant un pouvoir juridiquement imposé.

### **1) Isomorphisme et changement institutionnel**

**Si l'on adopte la vision** selon laquelle il existe un isomorphisme institutionnel dont la logique est assise, par exemple, sur le mode de coordination privilégié par l'ensemble des acteurs de l'économie, alors les décisions des politiques sont guidées par leur volonté d'assumer le rôle de coordinateur de l'économie (on pense alors étrangement au commissaire-priseur de la théorie néo-classique). En fait, les décisions des politiques sont ici également tournées vers la « performance » de l'économie et on pourrait appliquer les mêmes critiques concernant l'autonomie du politique.

De fait, s'opposant à la vision classique décrite en premier lieu, Hall & Soskice (2001 : 94) affirment :

« De notre point de vue, [...] le principal problème auquel doivent se confronter les décideurs est d'une tout autre nature : il s'agit d'inciter les acteurs économiques à coopérer plus efficacement entre eux. Ceci découle de notre conception de l'économie comme une arène où de multiples acteurs développent des compétences en concevant de nouvelles manières de coordonner leurs efforts plus efficacement les uns avec les autres. Lorsque la coordination entre les entreprises s'effectue de façon plus efficace, elles deviennent plus performantes, et il en résulte une meilleure performance pour l'ensemble de l'économie. »

Etant donné qu'il n'existe que deux modèles performants parmi cette « variété » de capitalisme, les politiques n'ont pas d'autre choix que de mener l'économie dont ils ont en charge la gestion vers le modèle dont ils sont le moins éloignés. Ainsi, les auteurs expliquent que :

« Dans certains cas, une meilleure coordination entre [des] acteurs, tels que les syndicats et les employeurs, améliore [...] la performance économique. Ainsi, l'un des principaux moyens par lesquels les décideurs politiques sont à même d'améliorer la performance de l'économie nationale est d'assurer de meilleures formes de coordination entre les acteurs du secteur privé. Dans certains cas, les marchés peuvent servir à assurer cette coordination, et le principal souci des décideurs consiste à améliorer le fonctionnement des marchés. Cette tâche n'est pas toujours facile, mais il existe quelques techniques bien connues pour l'accomplir. »

Plus qu'un problème d'*incitation*, les décideurs politiques auraient donc à résoudre un problème de *coordination*... en mettant en œuvre des politiques *incitatives* menant à la « coopération décentralisée » des acteurs<sup>21</sup>.

En bref, pour Hall & Soskice, l'objectif du politique est l'amélioration de la performance économique. La performance optimale représente l'équilibre de l'économie. Une meilleure performance découle d'une meilleure coordination des acteurs. Comme il existe deux modes de coordination, il y a deux façons d'atteindre l'équilibre. Ainsi, la coordination se fait soit par le marché, soit *hors* marché (c'est-à-dire par des alliances stratégiques), selon le type d'institutions qui prévaut dans l'économie (*l'avantage institutionnel comparatif*). Dans les deux cas, le problème de coordination est assimilé à un problème d'asymétrie d'information. Améliorer la diffusion de l'information est donc le moyen privilégié par les politiques dans le

cas d'économies concurrentielles type EML, afin de permettre au marché d'éliminer « naturellement » les stratégies les moins performantes. Dans le cas des EMC en revanche, l'encadrement des relations (et donc, dans un certain sens, le contrôle de l'information) permet d'éviter les comportements de *free rider* ou d'*aléa moral*. Quoiqu'il en soit, les divergences d'intérêt jouent un rôle minime puisqu'elles sont annihilées par le marché quand ce n'est par l'atteinte d'un consensus sur une vision du monde commune, grâce à la *délibération*. Finalement, la théorie met l'accent sur l'existence d'un savoir partagé ou d'une 'connaissance commune' (notamment dans le cas des EMC) et utilise, à cette fin, le concept de complémentarités institutionnelles dans une acception restreinte.

Lorsqu'un choc exogène intervient dans l'économie, se met en place un processus d'ajustement des stratégies des agents. La théorie prédit que les économies « pures » sont à un équilibre stable si les agents préfèrent transformer les institutions plutôt que de les changer radicalement, afin de préserver leur 'avantage institutionnel comparatif', i.e. le *modus operandi* qu'ils maîtrisent. L'isomorphisme joue ici un rôle important : d'une part, les complémentarités, issues d'une logique similaire diffusée à travers les diverses sphères de l'économie, peuvent empêcher le changement radical ; d'autre part, si une institution dominante est affectée par un premier changement, un effet 'boule de neige' peut au contraire s'ensuivre. Mais si on suit Hall & Soskice, les agents n'adoptent que des comportements compatibles avec le type de logique qu'ils connaissent. Ils ne sauraient comment appréhender un environnement assis sur une logique différente de celle qui prévaut dans leur monde, faute d'avoir la 'connaissance commune' requise pour développer un nouveau mode de coordination. Le changement de modèle est d'autant plus difficile pour les EML puisque le 'savoir commun' requis par une coordination par le marché est supposé plus faible que celui nécessaire dans une économie reposant sur une coordination hors marché. L'ajustement est donc plus probable, par un effet de *path dependance*. Une période de transition – sous-performante – entre deux équilibres est alors envisageable. Elle est, pour les EMC, plus longue que pour les EML où l'information est diffusée plus rapidement par le marché.

---

<sup>21</sup> Les auteurs citent ici Culpepper. On retrouve en effet ces arguments détaillés dans la contribution de Culpepper in Hall & Soskice (2001) ou dans Culpepper (2001) : « Decentralized Cooperation and the Future of Regulatory Reform », Harvard University, janvier 2001, miméo.

Nous soutiendrons pour notre part que les complémentarités institutionnelles sont sources de changement. Elles déterminent, en partie, les alliances stratégiques des acteurs. Par un effet de retour, *via* la médiation politique, un changement institutionnel est envisageable. On ne s'intéresse ici qu'au processus de changement *endogène*.

## 2) Approche néo-réaliste du changement

On développe ici l'approche néo-réaliste présentée dans Amable & Palombarini (2003). Les institutions sont alors définies comme règles du jeu social. Elles délimitent l'espace pour la médiation politique. Elles constituent alors, pour les groupes sociaux, un moyen d'agir sur leurs intérêts économiques : d'une part, les institutions conditionnent la dynamique macroéconomique (rôle de catalyseur lors de chocs exogènes), d'autre part les institutions, en tant que règles du jeu social, sont respectées de tous. Leur contrôle permet donc de favoriser des intérêts particuliers. Elles sont issues d'un équilibre politique.

Comme les intérêts des acteurs sont divergents et disséminés dans la société, deux problèmes se posent : tout d'abord, regrouper les intérêts communs. On retrouve là le problème de coordination traité par Hall & Soskice. Le regroupement des intérêts communs permet la constitution de blocs sociaux (eux-mêmes constitués de groupes sociaux à intérêts divergents) : le principe de « dissuasion » plutôt que celui de « persuasion » est ici invoqué.

Le second problème est la détermination du changement, ou le rôle du politique. Le politique a une finalité spécifique : le maintien de son pouvoir (le pouvoir peut se comprendre comme une capacité d'influence). Le principe d'action du politique au sens large<sup>22</sup> est donc dicté par la recherche du soutien politique nécessaire à son renouvellement. Le politique prend alors en compte les attentes sociales des agents dans son offre politique, et agit en premier lieu en fonction des intérêts du bloc social dominant (celui dont l'importance est assez grande pour

---

<sup>22</sup> Le politique au sens strict est « le sous-système social à l'intérieur duquel sont fixés les choix collectifs » (par exemple, le gouvernement au niveau d'un Etat, ou encore les organisations syndicales et patronales au niveau d'une industrie) ; le politique au sens large est « le mode d'interaction social, caractérisé par la tentative des acteurs de faire prévaloir une organisation sociale conforme à leurs intérêts tels qu'ils les conçoivent » (par exemple, des partis au sein d'un système politique) – Amable & Palombarini (2003).

produire un soutien politique suffisant au renouvellement). Là encore, c'est la dissuasion réciproque d'adopter un comportement déviant qui permet à la configuration d'être maintenue : le bloc social dominant a tout intérêt à renouveler son soutien politique s'il veut que la configuration institutionnelle qui a sa préférence soit maintenue ; de même, le politique, qui recherche ce renouvellement de soutien politique, a tout intérêt à maintenir la configuration institutionnelle satisfaisant les intérêts du bloc social dominant.

En s'appuyant sur les concepts de l'approche néoréaliste présentés jusqu'ici, on tente maintenant de développer notre propre interprétation du changement institutionnel. Si l'on suit le principe de dissuasion jusqu'au bout, le changement institutionnel ne peut provenir que d'une modification des alliances stratégiques entre acteurs. La question est alors de savoir ce qui peut mener au changement de stratégie des acteurs, et notamment de ceux appartenant au bloc social dominant. Les complémentarités institutionnelles ont ici un pouvoir explicatif important.

### **3) Complémentarités institutionnelles et analyse du changement**

En cas de choc exogène (choc démographique par exemple), le fonctionnement de certaines institutions est modifié (protection sociale par exemple) ; certaines complémentarités institutionnelles sont alors nécessairement modifiées. Si certaines complémentarités sont rendues caduques, les stratégies des acteurs concernés sont modifiées. Les alliances politiques sont alors également susceptibles de changer. Si le bloc social dominant est déstabilisé, cela peut mener à un changement institutionnel.

Mais on s'intéresse ici surtout au changement endogène. Ainsi, on considère que des politiques macroéconomiques peuvent avoir une influence sur certaines institutions : une politique restrictive visant à réduire le déficit de la protection sociale par exemple, peut avoir un impact sur le pouvoir des syndicats en modifiant les complémentarités existant entre système de protection sociale et protection de l'emploi par exemple. Les rapports de force des agents sont alors modifiés, et par conséquent les comportements stratégiques des acteurs le sont également. Ceci modifie en retour les alliances politiques, et implique éventuellement un changement institutionnel. Le politique a donc une influence sur la distribution de pouvoir.

On suppose que les complémentarités ne sont pas maîtrisées *ex ante*, mais qu'elles sont « découvertes » ou identifiées *ex post*, c'est-à-dire qu'elles émergent des interactions stratégiques des acteurs dans une certaine configuration institutionnelle à un certain moment. De plus, on rappelle que, par définition, l'émergence de complémentarités augmente le gain associé au fonctionnement de certaines institutions mutuellement compensatoires. Enfin, on suppose que ce gain ne profite pas à tous les blocs sociaux de façon égale, voire n'est pas équitablement réparti au sein des blocs sociaux.

Alors, l'identification des complémentarités et des gains qui y sont associés modifie les stratégies des acteurs concernés. Ces changements de stratégies sont relayés dans la résolution du problème de coordination des groupes sociaux : en effet, le pouvoir de dissuasion de certains acteurs est amoindri lorsqu'ils ne bénéficient pas des effets positifs des complémentarités. Autrement dit, certaines alliances deviennent plus payantes que d'autres, au regard des complémentarités identifiées dans la configuration institutionnelle existante. De nouveaux rapports de force se montent alors, donnant lieu à une déstabilisation temporaire du système.

Si on raisonne de façon séquentielle, on a :

*période 1* : constitution d'un bloc social dominant porteur d'attentes sociales hétérogènes

*période 2* : mise en place d'un pouvoir politique répondant en priorité (mais pas seulement) aux attentes (ou à certaines attentes) du bloc social dominant

*période 3* : émergence d'institutions favorisant les intérêts du bloc social dominant (les institutions intègrent donc bien les rapports de force passés)

*période 4* : les acteurs identifient les complémentarités fonctionnelles et les exploitent, ce qui modifie leur matrice de gains, d'où une modification des stratégies des groupes sociaux

*période 5* : constitution de nouvelles alliances stratégiques pour le maintien de la configuration institutionnelle délivrant les complémentarités identifiées en période 4

*période 6* : soit les nouvelles alliances, radicalement différentes des anciennes, conduisent à l'éclatement du bloc social dominant ; soit elles modifient, en interne, les groupes sociaux constituant le bloc social dominant

*période 7* : dans l'un et l'autre cas, un changement institutionnel *peut* se produire

Dans le premier cas, une période de déstabilisation du système s'ouvre, jusqu'à la constitution d'un nouveau bloc social dominant. Ce nouveau bloc social relaie de nouvelles attentes qui,

*selon l'offre politique*, se traduisent par un changement institutionnel radical ou partiel (ce qui, *a priori*, modifie les complémentarités issues de la configuration précédente).

Dans le second cas, le bloc social dominant renouvelle son soutien politique pour le maintien et la reproduction de la configuration institutionnelle existante – le processus reprend alors en période 2. En période 2, comme les alliances au sein du bloc social ont été modifiées, de nouvelles attentes sociales sont prises en compte – outre celles concernant les institutions complémentaires identifiées. Il est alors *possible* que l'offre politique décide de répondre à ces nouvelles attentes en instituant un changement institutionnel partiel<sup>23</sup>.

Ainsi, l'émergence de nouvelles institutions modifie nécessairement les stratégies des acteurs, et cet effet est renforcé par l'existence de complémentarités. Les complémentarités ont ici un rôle déstabilisateur lorsqu'elles touchent – même en partie – le bloc social dominant et sont suffisamment importantes pour modifier les alliances stratégiques. Le changement devient alors possible mais n'est pas automatique. En effet, *in fine*, la mise en œuvre du changement relève du pouvoir politique (et non du fournisseur de soutien politique). Or, la décision politique ne dépend pas de facteurs purement économiques et sociaux, mais également de stratégies politiques *autonomes*. En d'autres termes, il n'existe pas de réponse mécanique aux attentes sociales. On rejoint ici le raisonnement de Amable & Palombarini. En outre, les stratégies politiques sont conditionnées par le mode de fonctionnement du système politique : scrutin à la majorité, ou bien scrutin proportionnel par exemple. Enfin, les dissensions au sein des partis au pouvoir et entre les différentes instances politiques (députés, sénateurs, gouvernement) sont également un déterminant du choix final du politique.

Ceci nous mène à tirer deux conclusions importantes :

- L'étude du changement institutionnel nous montre qu'il ne suffit pas d'observer le fonctionnement d'une institution pour identifier les raisons qui ont conduit à sa naissance :

---

<sup>23</sup> Ce changement peut en retour diminuer l'effet des complémentarités de la configuration précédente, puisque par hypothèse les agents ne sont dotés que d'une rationalité limitée. Il n'est donc pas certain que, dans le second cas, les complémentarités ayant conduit à modifier le bloc social en interne se reproduisent à l'identique lors du second passage.

les intérêts des acteurs peuvent être modifiés au cours du temps, notamment grâce à l'émergence ou à la disparition de complémentarités institutionnelles ;

- Les trajectoires nationales peuvent durablement diverger et elles sont difficilement prévisibles pour plusieurs raisons : rationalité limitée des agents, autonomie du politique, caractère temporaire de certaines complémentarités.

Enfin, il est ici important de rappeler que l'existence de complémentarités entre institutions de plusieurs domaines implique que le changement d'une institution dans une sphère de l'économie est susceptible de modifier le fonctionnement – ou l'efficacité – d'une autre institution dans une autre sphère de l'économie. Or, les décisions politiques, indépendamment de la capacité des agents à avoir une vision d'ensemble de l'économie, sont en général morcelées ou étalées dans le temps, et les outils de décision se réfèrent à des sphères particulières de l'économie : on fait appel à des spécialistes de la finance pour introduire un changement dans le secteur financier par exemple. Mais par le jeu des interactions entre institutions, un changement dans le secteur financier aura des conséquences sur le fonctionnement du secteur éducatif par exemple. La diffusion du changement à l'ensemble de l'économie se fait donc par des canaux qui non seulement ne sont pas anticipés, mais en plus ne sont pas toujours contrôlables, puisque les agents sont susceptibles de modifier leurs comportements. La rationalité stratégique suppose une adaptation pragmatique des comportements des agents selon leur environnement. Les décisions stratégiques prennent donc en compte les stratégies supposées des autres agents, avec le degré d'erreur que cela comporte.

Afin de mieux comprendre le changement institutionnel, il est donc nécessaire d'identifier le bloc social dominant d'une société, ainsi que les groupes sociaux qui le composent. Il nous semble que la façon la plus simple d'identifier les blocs sociaux dominants est de confronter les échecs électoraux avec les réformes engagées par le gouvernement en place. Le bloc social dominant étant celui qui garantit le soutien politique, un échec électoral est forcément dû à une tentative de changement affectant directement les intérêts du bloc social.

### *B – Interprétation du changement en Suède*

On prend l'exemple de la Suède pour illustrer notre propos (voir graphique ci-dessous montrant les coalitions au pouvoir durant la décennie 90).

En Suède les échecs électoraux du parti Social-Démocrate à la moitié des années 90 ne sont en effet pas dues à une opposition forte, mais plutôt à des réformes ouvertement non soutenues par les syndicats. Ainsi, les tentatives successives pour limiter le renouvellement des prestations chômage (1994, 1996, 2001) et leur générosité (1993, 1996, 1998) se sont soldées par des échecs électoraux (1994), le renversement de la réforme (1996 et 1998) ou sa non application. Les raisons de l'opposition des syndicats peuvent ici s'expliquer facilement par la recherche de soutien politique interne ou les liens avec les politiques actives de l'emploi. Néanmoins, l'échec d'une réforme dans le domaine financier par exemple pourrait également être ramené au soutien politique des syndicats, si des complémentarités institutionnelles sont identifiées. On souligne ici que les gouvernements sélectionnent les attentes au sein du bloc social, mais ne les satisfont pas automatiquement. Ainsi, les intérêts spécifiques de l'Etat doivent également être pris en compte. Là encore, on souligne l'importance des divergences d'intérêts et des horizons temporels des agents.

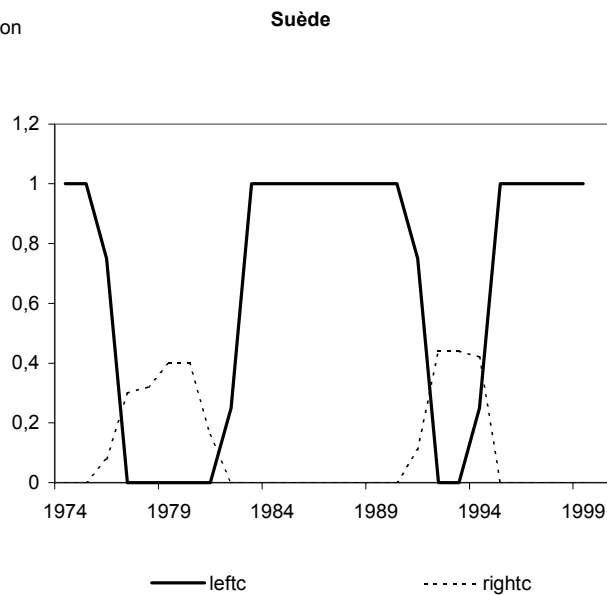
En effet, le pouvoir des syndicats est très important en Suède. Le maintien du *gent system* peut ici être vu aussi bien comme une cause que comme une conséquence de leur influence. Ils interviennent dans les licenciements au sein des firmes, dans les décisions politiques au niveau gouvernemental (de nombreux représentants sont au sein du parti Social-Démocrate au pouvoir) ; ils bloquent les réformes visant à limiter la protection de l'emploi permanent et impulsent les réformes dans l'éducation, la formation professionnelle et la fiscalité. On peut donc légitimement penser qu'ils constituent une bonne partie du bloc social dominant.

Le modèle d'emploi suédois n'est pourtant pas exempt de problèmes. La taille de l'Etat est devenue problématique au cours des années 90. L'augmentation des dépenses pour les retraites, la santé et le chômage obligent à des coupes dans d'autres budgets. Ainsi, une réduction du nombre de fonctionnaires est conduite au début de la décennie (traduite en fait principalement par des réallocations dans les entreprises publiques). Par ailleurs, la structure de l'Etat est repensée : le mouvement de décentralisation et d'harmonisation avec le secteur privé en matière d'emploi, déjà entamé dans les années 80, est poursuivi durant les années 90.

Finalement, les changements opérés semblent propres à la structure politique de l'économie, et non seulement aux caractéristiques de son modèle de croissance ou encore à la pression européenne : d'autres changements, passant par un affaiblissement du pouvoir des syndicats, auraient pu être mis en place. En fait, l'analyse mériterait d'être complétée par l'étude du pouvoir des organisations patronales.

En conclusion, le changement est conditionné, selon notre analyse, à la fois par les complémentarités institutionnelles (quel changement instituer ?) et par des facteurs politiques (pouvoir relatif des syndicats, du patronat et soutien politique des gouvernements en place).

valeur 1 : coalition au pouvoir  
valeur 0 : coalition dans l'opposition



## Conclusion

L'étude part d'une définition des complémentarités institutionnelles moins restrictive que celle employée dans la littérature « variétés de capitalisme ». Deux institutions sont complémentaires quand l'existence de l'une augmente le gain associé au fonctionnement de l'autre *du point de vue d'un agent ou d'un groupe social*.

Notre première hypothèse de travail est que les complémentarités doivent être considérées en fonction de critères de performances *propres aux groupes sociaux qui en bénéficient*.

La deuxième hypothèse de travail employée est que les intérêts des agents sont divergents et conservent leurs différences, même lorsque des compromis sont atteints. Les compromis sont liés à des distributions de pouvoir différentes, d'une part, et à des effets de dissuasion, d'autre part.

A partir de ces hypothèses, on s'est appliqué à déterminer l'évolution des modèles d'emploi de trois pays (France, Suède, Royaume-Uni) au cours des années 90. On a montré qu'aucune convergence globale des modèles n'est identifiable, contrairement aux enseignements de diverses théories de la convergence répandues dans la littérature.

Par ailleurs, on a montré que l'évolution des modèles d'emplois nationaux ne correspondait pas à la dichotomie prédite dans l'approche « variétés de capitalisme ». Les trajectoires nationales divergentes empruntées vis-à-vis de la problématique européenne commune de la *flexicurité* ont finalement montré que l'existence d'une logique unique dans les modèles pourtant les plus performants (Suède et Royaume-Uni) n'est pas validée empiriquement.

En outre, on a voulu illustrer le fait que la France continue de se détacher des deux autres pays, conservant son « impureté ». Le but était ici de poser clairement les limites d'une analyse unidimensionnelle qui résulte en deux cas polaires et ne laisse à un pays tel que la France que la possibilité d'être un modèle intermédiaire, par ailleurs souvent qualifié

d'inachevé puisque mélangeant, de manière plus ou moins cohérente, les caractéristiques de l'un ou de l'autre<sup>24</sup>.

Enfin, étant donné que certains modèles semblent plus performants que d'autres, et qu'un phénomène d'apprentissage européen est généralement supposé opérer au cours du temps, il peut paraître étonnant que le modèle français, largement moins performant sur toute la période, mette en œuvre des réformes aboutissant souvent à un plus grand éloignement de son modèle d'emploi. Le phénomène d'apprentissage ne semble en fait pas avoir lieu au niveau européen. Les déterminants du changement institutionnel nécessitent alors d'être étudiés.

On a donc proposé, en dernier lieu, une analyse permettant de mettre en avant le rôle des complémentarités institutionnelles dans un processus de changement endogène. L'analyse du changement a été présentée comme une analyse des rapports de force entre acteurs. Les enseignements de l'approche néoréaliste de Amable & Palombarini ont été développés et on a tenté d'y intégrer les complémentarités institutionnelles de manière centrale.

### *Résultats de l'étude*

- Du peu de pertinence du concept de « cohérence » : si les institutions sont pensées comme règles du jeu social, issues de compromis politiques différents mettant en scène divers groupes sociaux selon les domaines, sans logique unique, alors la cohérence globale d'une configuration institutionnelle n'est que difficilement envisageable. Si par ailleurs les alliances stratégiques sont modifiables et les complémentarités institutionnelles temporaires, la recherche de cohérence semble finalement peu utile pour l'analyse. En revanche, la recherche du degré de stabilité des systèmes semble plus appropriée pour définir les configurations institutionnelles nationales.
- Plutôt que d'avantage comparatif institutionnel, on serait tenté de parler de « faiblesse institutionnelle », i.e. l'arrangement institutionnel qui repose sur un conflit certes régulé, mais dont la réouverture serait fortement déstabilisante pour le bloc social dominant. On

---

<sup>24</sup> On trouve dans la littérature sur la diversité du capitalisme quelques tentatives pour positionner le cas français de manière autre que résiduelle. Ainsi, la France est parfois qualifiée de modèle latin, étatique ou encore continental européen.

introduit ici la notion de *hiérarchie institutionnelle*, qui doit se comprendre à travers les implications de complémentarités institutionnelles conduisant à des redistributions de pouvoir.

Ainsi, l'équilibre trouvé au Royaume-Uni repose sur une faible productivité et un système de formation peu soutenu, ni par les syndicats dont le pouvoir est faible, ni par les employeurs dont les investissements en formation spécifique ne sont pas encouragés par l'instabilité de la relation d'emploi.

En Suède en revanche, la faiblesse du modèle vient du fait que l'architecture institutionnelle repose sur un Etat-providence étendu et un emploi public en progression constante. La performance de l'économie en matière de chômage est en effet directement induite par l'engagement de l'Etat à absorber le surplus de travailleurs en cas de choc, soit à travers l'emploi public, soit à travers un système éducatif étendu. La soutenabilité d'un tel arrangement institutionnel repose donc bien sur un compromis politique laissant une large place à l'Etat. Les complémentarités étant *a priori* instables, on l'a vu, à cause de l'évolution de la redistribution, il n'est aucune raison de croire qu'un tel modèle soit lui-même stable, bien qu'il soit performant.

Enfin la France, dont la performance est clairement inférieure au potentiel de l'économie, semble maintenir durablement ses arrangements institutionnels. La faiblesse institutionnelle du pays, qu'il serait nécessaire d'identifier afin de repérer à partir de quelle institution le changement peut être conduit, semble être le système de protection sociale qui, loin d'assurer la reproduction de la main d'œuvre, ressemble plus à une vanne par laquelle l'économie rejette les moins productifs. Ce système est soutenu par les partenaires sociaux qui n'ont aucun intérêt à remettre en cause un tel arrangement, puisqu'il leur faudrait d'abord en assumer les coûts, avant de pouvoir, sous réserve que la transition n'induisse pas de redistribution de pouvoir trop grande, accumuler les gains.

- On souligne enfin la limite du *phénomène d'apprentissage*, dont l'hypothèse relève d'un schéma de pensée similaire à celui utilisé pour la *path dependance*. En bref, le renouvellement des générations et la mobilité des pratiques et des populations limitent tous deux la dépendance par rapport au chemin, qu'elle génère une reproduction à

l'identique des arrangements institutionnels, ou qu'elle encourage le changement *via* un phénomène d'apprentissage. La rationalité limitée des agents est ici invoquée.

#### *Limites de l'étude*

- L'objectif de l'étude est pédagogique. On a cherché avant tout à montrer comment l'utilisation du concept de complémentarité institutionnelle, dans une acception large, peut ouvrir des possibilités d'explication des choix nationaux importantes. La mise en relief du lien entre macro et micro était également à vocation pédagogique, l'identification de tous les liens existants au sein des modèles d'emploi étant évidemment trop large pour une étude. Les justifications des performances des pays ne sont pas recherchées.
- L'analyse est centrée sur quelques sphères de l'économie, quand il conviendrait d'y inclure les marchés financiers, les marchés des produits et l'ouverture de l'économie (les politiques conjoncturelles). En outre, seulement quelques institutions ont été traitées dans l'étude de chaque sphère.
- L'analyse accorde une grande importance aux syndicats, non pas parce que l'on considère leur influence primordiale, mais parce que ce sont des groupes sociaux facilement identifiables et sur lesquels on dispose du maximum d'informations. Des recherches supplémentaires seraient nécessaires pour relier les intérêts des groupes sociaux aux alliances politiques effectivement en place.

#### *Pistes de recherche*

A l'image de North (1991) qui différencie les règles formelles des règles informelles, on s'est attaché, tout au long de l'étude, à différencier l'application juridique d'une institution de son application effective. Selon le même principe, Acemoglu *et al.* (2004) différencient le pouvoir *de jure* du pouvoir *de facto*. Lorsqu'une dissension existe entre les deux, il semblerait que cela nous indique où chercher les mouvements dans la distribution de pouvoir, et par conséquent d'où pourrait provenir le changement.

Si la stabilité du bloc social dominant garantit la stabilité de la configuration institutionnelle, il est nécessaire d'identifier le bloc social dominant d'une économie politique.

L'identification du bloc social dominant semble pouvoir être faite par la confrontation des échecs électoraux ou bien des échecs de réformes avec les changements institutionnels engagés par le gouvernement en place : un échec électoral est forcément dû à une tentative de changement affectant directement les intérêts du bloc social dominant. Il semble alors également nécessaire de déterminer précisément les attentes sociales des agents et les intérêts de chaque groupe.

Enfin, la densité de l'offre politique permet de déterminer les possibilités de médiation politique des attentes sociales des agents. Si les attentes sociales restent hétérogènes, une réduction de la densité de l'offre peut être un indicateur d'un glissement vers la crise : changement de gouvernement si l'on considère l'offre de la coalition au pouvoir, ou bien crise systémique si c'est l'ensemble de l'offre politique qui se réduit. L'étude des changements de gouvernement passés et des indicateurs de densité de l'offre politique pourraient ainsi permettre de déterminer les conditions les plus favorables au changement institutionnel.

## Références

- Acemoglu D., Johnson S. et Robinson J. [2004]**, 'Institutions as the fundamental cause of long-run growth', in *Handbook of Economic Growth*, Aghion P. et Durlauf S. (eds.), en préparation, p. 1-111
- Amable B. [2003]**, 'Institutional complementarity – some remarks on the notion', document de travail, CEPREMAP, août 2003
- Amable B. et Palombarini S. [2003]**, 'Une approche néo-réaliste de l'économie politique', document de travail, CEPREMAP, novembre 2003
- Barr Nicholas [2004]**, *The welfare State as piggy bank. Information, risk, uncertainty, and the role of the State*. Oxford: Oxford University Press
- Butter F. et Koppes S. [2003]**, 'Strikes in France and the Netherlands. A comparison of labor market institutions', Tinbergen Institute, discussion paper, 3
- Björklund A. [2000]**, 'Going different ways : labour market policy in Denmark and Sweden', in *Why deregulate labour markets ?* Esping-Andersen G. et Regini M. (eds.), p. 148-180, Oxford: Oxford University Press
- Culpepper P. [2001]**, 'Decentralized cooperation and the future of regulatory reform', working paper, Harvard University
- Dzakin S. et Reed H. [2000]**, 'River crossing or cold Bath ? Deregulation and employment in Britain in the 1980s and 1990s', in *Why deregulate labour markets ?* Esping-Andersen G. et Regini M. (eds.), p. 115-147, Oxford: Oxford University Press
- Esping-Andersern [1990]**, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, trad. française [1999] *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris: Presses Universitaires de France
- Gautié J.[2003]**, 'Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale', document de travail, CEE, 30, septembre 2003
- Hall P. et Soskice D. [2001]**, 'Les variétés du capitalisme', in *L'année de la régulation*, 6, p. 47-124
- HM Treasury [2003]**, 'UK Membership of the single currency : An assessment of the five economic tests', rapport officiel, HM Treasury, juin 2003
- International Reform Monitor [2003]**, 'Social policy, labor market policy and industrial relations', Bertelsmann Foundation (ed.), 8
- International Reform Monitor [2004]**, 'Social policy, labor market policy and industrial relations', Bertelsmann Foundation (ed.), *Today's survey*, juillet 2004

- Malo M., Toharia L. et Gautié J. [2000]**, 'France : the deregulation that never existed', in *Why deregulate labour markets ?*, Esping-Andersen G. et Regini M. (eds.), p. 245-270, Oxford: Oxford University Press
- North D. [1991]**, 'Institutions', *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), p. 97-112
- OCDE [1999a]**, 'Thematic review of the transition from initial education to working life, United Kingdom', country note, OCDE, juin 1999
- OCDE [1999b]**, 'Thematic review of the transition from initial education to working life, Sweden, country note, OCDE, novembre 1999
- OCDE [1999c]**, 'From redundancy to new employment: the Swedish experience with 'workforce adjustments'', PUMA
- OCDE [2001]**, 'L'estimation du taux de chômage structurel des pays de l'OCDE', *Revue économique de l'OCDE*, 33, 2001/II
- OCDE [2002a]**, *Panorama de la Société*
- OCDE [2002b]**, *Prestations et salaires – Les indicateurs de l'OCDE*
- OCDE [2003]**, *Panorama de l'Education*
- OCDE [2004a]**, *Perspectives économiques*
- OCDE [2004b]**, *Perspectives de l'emploi*
- OCDE [2004c]**, 'The Swedish activity guarantee', OECD Social, Employment and Migration working paper, 16, by A. Forslund, Froberg D. and Lindqvist L.
- Pochet P. et Paternotre M. [1998]**, "'Employabilité' dans le contexte des lignes directrices de l'Union européenne sur l'emploi', document de travail, Observatoire social européen, octobre 1998
- Regini M. [2000a]**, 'The dilemmas of labour market regulation', in *Why deregulate labour markets ?* G Esping-Andersen G. et Regini M. (eds.), p. 11-29, Oxford: Oxford University Press
- Regini M. [2000b]**, 'Between deregulation and social pacts: the responses of European economies to globalization', *Politics & Society*, 28 (1), p. 5-33
- UK government [2001]**, 'Modern apprenticeships: the way to work', rapport du Modern Apprenticeship Advisory Committee, Septembre 2001
- Verdier E. [2003]**, 'European labour markets and education systems seen in relation to firm strategies and national innovation systems – a comparative perspective', texte présenté au séminaire Loc Nis Workshop Rebuild *Education and Training Regimes: Analytical Dimensions, Performance and Evolution*, Danemark, 5 et 6 décembre 2003

## Annexes

### Systemes d'emploi de la fin des années 80

 ANNEXE 1 **Systemes d'emplois à la fin des années 80**

		Suède	Royaume-Uni	France
<u>Négociation salariale</u>	Degré de centralisation et coordination (1985-1989)	3 ; 3	1 ; 1	2 ; 2
	Taux de densité (1990)	80%	39%	10%
	Taux de couverture (1990)	80%	40%	90%
<u>Protection de l'emploi</u>	Niveau de la législation à la fin des années 80 (EPL - version 1)	3,5	0,6	2,7
<u>Protection des revenus</u>	Taux de remplacement brut, la 1 <sup>ère</sup> année	70%	26%	61%
	Contrainte	renouvellement illimité par la participation à des programmes actifs (emplois publics, formation)	participation à des programmes actifs obligatoire (emplois publics, formation)	-
<u>Politique d'emploi</u>	Politiques d'emploi (en % du PIB)	2,17%	1,53%	2,60%
	Niveau d'activation (1989)	71%	44%	28%
<u>Système éducatif</u>	Type de formation	Mixte	Généraliste	Généraliste
	Type de gouvernance	Gestion centralisée, mais programmes diversifiés	Gestion centralisée, mais au niveau de chaque pays (Ecosse, Angleterre, Pays de Galles), programmes fragmentés	Gestion centralisée, programmes standardisés
<b>Performance</b>	<i>NAIRU</i> (1990)	2,1	8,6	9,3
		(1985)		

Sources : OCDE Perspectives de l'emploi (2001, 2004), pour les taux de remplacement : Nickell (2003) et OCDE Prestations et salaires (2002), pour les politiques d'emploi : Revue économique de l'OCDE n°30, 2000/1, pour les systèmes éducatifs britanniques et suédois : OECD Thematic Review : From initial education to working life (1998, 1999), pour le système éducatif français : Verdier (2003), pour le NAIRU : Revue économique de l'OCDE n° 33 (2001)

## Systèmes d'emploi en 2003

ANNEXE 2		Systèmes d'emplois en 2003		
		Suède	Royaume-Uni	France
<u>Négociation salariale</u>	Degré de centralisation et coordination (1995-2000)	3 ; 3	1 ; 1	2 ; 2
	Taux de densité (2000)	79%	31%	10%
	Taux de couverture (2000)	90%	30%	90%
<u>Protection de l'emploi</u>	Niveau de la législation en 2003 (EPL - version 2)	2,6	1,1	2,9
	Taux de remplacement brut, la 1 <sup>ère</sup> année	74%	17%	59%
<u>Protection des revenus</u>	Contrainte	participation à des programmes actifs obligatoire (emplois publics, formation), sinon revenu minimum garanti pour une durée illimitée	participation à des programmes actifs obligatoire (emplois publics, formation)	2001 : PARE - monitoring mis en place
<u>Politique d'emploi</u>	Politiques d'emploi (en % du PIB)	2,45%	0,75%	3,06%
	Niveau d'activation (2002)	57%	50%	41%
	apprentissage	introduit en 1997, 50% du temps en entreprise, mais statut étudiant et non employé, peu de liberté laissée à l'employeur	1992 : further Education Act (décentralisation au niveau des Colleges) 1995 : Modern Apprenticeship	2004 : unification des formations en entreprise en cours
<u>Système éducatif</u>	Vocational	14 programmes sur 16 offerts au lycée, représentant 40% des élèves *	Généraliste, technique au lycée (14 programmes) et technique supérieur (plusieurs centaines de programmes, 17000 qualifications, 300 agences de certification)	Généraliste et technique
	Type de gouvernance	Gestion décentralisée et autonome, mais programmes standardisés, sauf pour post-secondaire non-tertiaire	Gestion décentralisée et concurrentielle, programmes fragmentés	Gestion centralisée, programmes standardisés à tous les niveaux d'éducation
		technique à fort contenu général	technique <u>sans</u> contenu général	technique à fort contenu général
<b>Performance</b>	NAIRU (2003)	4,5	5,2	9,1

Sources : OCDE Perspectives de l'emploi (2004), pour les taux de remplacement : Nickell (2003), pour les systèmes éducatifs britanniques et suédois : OECD Thematic Review : From initial education to working life (1998, 1999), pour le système éducatif français : Verdier (2003)

\* emploi du temps des élèves qui suivent une formation spécialisée au secondaire supérieur : 33% de cours généralistes, 50% de cours spécifiques, 15% de cours choisis individuellement, 15% de temps passé en entreprise