

Les politiques de l'emploi en Europe : recherches institutionnelles et comparatives

Christine Erhel

▶ **To cite this version:**

Christine Erhel. Les politiques de l'emploi en Europe : recherches institutionnelles et comparatives. Sciences de l'Homme et Société. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2005. tel-00272030

HAL Id: tel-00272030
https://theses.hal.science/tel-00272030

Submitted on 10 Apr 2008

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

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

UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE

Les politiques de l'emploi en Europe : recherches institutionnelles et comparatives

Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches

Christine ERHEL

Septembre 2004

SOMMAIRE

Introduction

Section 1- Les méthodologies d'évaluation des politiques de l'emploi

1.1 Le paradigme de l'évaluation d'impact : un bilan critique

1.2 Les approches de l'efficacité des 35 heures

Section 2- Les modèles nationaux et leur dynamique

2.1 Les modèles nationaux de politique de l'emploi : persistance et évolutions
- Les politiques actives en France et en Suède au milieu des années 90
- Les politiques de l'emploi en France et au Royaume-Uni au tournant du siècle

2.2 L'hétérogénéité des politiques de l'emploi en Europe : approches transversales
- La régulation du temps de travail en Europe
- Les voies de réforme des politiques ciblées sur les seniors

2.3 La dynamique des modèles et les analyses du changement institutionnel
- L'apport de Douglass North à l'analyse théorique du changement institutionnel

Section 3- L'évolution des politiques de l'emploi et l'histoire des théories du chômage

Section 4- La coordination européenne des politiques de l'emploi et des politiques sociales

Conclusion

Références bibliographiques

Curriculum vitae et liste de publications

Introduction

Mes recherches portent principalement sur les politiques de l'emploi, envisagées sous l'angle de la comparaison internationale, en particulier européenne. Ma thèse, soutenue en septembre 1998, était consacrée à l'analyse économique des politiques actives de l'emploi en Europe, et plus particulièrement au problème de l'évaluation de ces mesures. Mes travaux ultérieurs se sont situés dans le prolongement de cette première recherche, avec une double extension empirique et théorique : sur le plan empirique, j'ai élargi mon objet d'étude aux politiques de réduction du temps de travail et à certaines dimensions de la protection sociale liées à l'emploi ; sur le plan théorique, mes travaux se sont ouverts d'une part à une dimension d'histoire des théories du chômage, d'autre part à la recherche de fondements théoriques de l'analyse dynamique des politiques nationales.

J'ai mené ces recherches au MATISSE, de l'Université de Paris I, et dans le cadre de réseaux européens de recherche, en particulier le réseau TRANSLAM (*Transitional Labour Market Analysis*) de 1996 à 1999, et depuis décembre 2002, le réseau TLM.net, au sein duquel j'ai accepté la présidence d'un groupe de travail sur les transitions emploi-retraite. La nature comparative de mes travaux m'a amenée à travailler en collaboration directe avec des laboratoires suédois –CELMS[1], Université de Göteborg-, et allemands – IAT[2], Gelsenkirchen, WZB[3], Berlin. J'ai également participé, en tant que rapporteure, à la Commission du Plan *La réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, de 1999 à 2001.

De manière générale, mes travaux se situent dans une tradition de l'économie politique, à vocation appliquée, cherchant à répondre aux défis de la comparaison internationale et de l'hétérogénéité des institutions, des politiques et des performances nationales. Plus précisément, mes analyses conduisent à croiser plusieurs approches, dont les frontières sont très souvent perméables : la macro-économie, l'économie du travail et l'économie des institutions.

[1] *Centre of European Labour Market Studies*
[2] *Institut Arbeit und Technik*
[3] *Wissenschatszentrum Berlin*

Dans cette introduction, je chercherai à définir de manière globale les enjeux théoriques et méthodologiques associés à cet ensemble de recherches, qui seront ensuite précisés dans cette synthèse. Au préalable, je consacrerai un premier point à la question de la définition de mon objet de recherche, qui nécessite une clarification conceptuelle et empirique.

1- Les frontières de l'analyse des politiques de l'emploi

La question de la définition des politiques de l'emploi constitue un préalable conceptuel nécessaire, pour lequel il n'existe pas d'évidence empirique. En effet, tant du point de vue de la comparaison internationale, que du point de vue historique, cette question pose un problème de frontières.

- Le point de vue de la comparaison internationale

En comparaison internationale, la définition la plus utilisée est celle de l'OCDE (*Perspectives de l'Emploi*), qui sert de base à la production de statistiques harmonisées. Cet organisme définit les politiques de l'emploi comme des interventions de nature structurelle sur le marché du travail, avec l'objectif soit d'augmenter le niveau d'emploi dans l'économie et/ou d'améliorer le fonctionnement du marché du travail (mesures dites actives), soit de corriger les effets négatifs du chômage sur le bien-être (mesures dites passives). Une distinction est faite entre les mesures ciblées (sur des groupes particuliers), et les mesures générales (relevant de la réglementation du marché du travail, y compris le temps de travail, ou les modes de financement de la protection sociale assis sur les salaires, tels que les réductions de charges sociales). Seules les mesures ciblées relèvent du champ des politiques de l'emploi *stricto sensu*, au sens de sa mesure statistique (notion de dépense pour l'emploi, et données sur les bénéficiaires). Au travers de ces catégories, les politiques de l'emploi sont *a priori* différenciées des politiques de régulation macroéconomique, et des politiques sociales, dont l'objectif dépasse la simple compensation des pertes de bien-être dues au chômage.

Cependant, les évolutions récentes conduisent à un brouillage de cette définition statistique. En premier lieu, l'importance croissante des dépenses consacrées au mesures générales (par exemple dans le cas français, les exonérations de charges depuis 1993), nécessite leur inclusion dans les travaux comparatifs. Par ailleurs, le mouvement dit d' « activation des dépenses », largement impulsé par l'OCDE au début des années 90, conduit d'une part à remettre en cause la distinction entre mesures passives et actives, d'autre

part à rapprocher certaines politiques sociales du champ de l'emploi et de l'intervention sur les comportements sur le marché du travail (en l'occurrence, les comportements d'offre de travail, *via* des dispositifs de contrôle et d'incitation à la reprise d'emploi).

Ainsi, l'introduction d'une dimension comparative dans l'analyse des politiques de l'emploi souligne la perméabilité des frontières entre les catégories statistiques et conceptuelles. Ce résultat m'a conduite à différencier plusieurs niveaux d'étude et de définition des politiques de l'emploi : une définition restrictive, limitée aux politiques actives et ciblées, correspondant aux données de l'OCDE et à la plupart des travaux empiriques comparatifs, et une définition plus large, qualifiée de « régime d'emploi et de politique de l'emploi », incluant l'ensemble des dispositions ayant un impact sur les comportements des agents sur le marché du travail (réglementations, mesures intervenant sur la demande de travail et sur l'offre de travail, y compris certaines politiques sociales), ou sur son fonctionnement (information, mobilité). Cette notion, que j'ai cherché à préciser dans mes travaux[4], est mobilisée par Gazier (1998), afin de considérer les ajustements du marché du travail d'un point de vue global, intégrant les politiques de l'emploi : ceci le conduit d'une part à articuler ces politiques aux autres modes d'ajustement existants, tels que la fixation des salaires, la formation professionnelle…, d'autre part à mettre en cause la place et les modalités des ajustements salariaux sur le marché du travail au cours de la période récente. Dans l'usage que j'en propose, j'insiste en outre sur la dimension institutionnelle de ce concept : le terme de « régime » renvoie en effet aux analyses institutionnalistes du marché du travail et de la protection sociale. Dans le domaine de l'analyse comparative des politiques sociales, on peut retenir l'usage fait par Esping-Andersen (1990) du concept de régime d'Etat-Providence (*welfare state regime*), qui lui permet de produire des généralisations sur les structures institutionnelles globales associées au *welfare state*.

L'articulation de ces deux niveaux d'analyse m'a permis de mener à bien mon projet d'analyse comparée des politiques de l'emploi en Europe, en alternant (ou en combinant, selon les travaux) des conditions strictes de comparabilité à partir des types de mesures et une approche fonctionnelle fondée sur les objectifs.

[4] Ce travail d'approfondissement du contenu de ce concept est mené dans ma thèse, et repris de manière synthétique dans un article comparant les politiques de l'emploi en France et en Suède (publié dans *Travail et Emploi*). Je reviendrai sur ces aspects dans la section 2 de cette note.

- Le point de vue de l'histoire économique

En complément de ces questions de comparabilité, j'ai abordé les politiques de l'emploi au travers de l'analyse historique. L'approche historique souligne également la nécessité de prendre en compte une définition large. En effet, les politiques de l'emploi sont nées dans le contexte de quasi plein-emploi des Trente Glorieuses : il s'agissait dans la plupart des pays de politiques de gestion de la main d'œuvre, centrées sur la formation professionnelle, et la mobilité géographique. Dans certains pays, ces politiques rejoignent des préoccupations de politique industrielle, et notamment d'accompagnement des reconversions. Afin d'approfondir ce point, j'ai étudié de façon plus détaillée le cas suédois, qui constitue un exemple particulièrement intéressant de théorisation de l'articulation entre politique industrielle et politique de l'emploi. En effet, le modèle de « politique salariale solidaire », élaboré par les économistes Rehn et Meidner, utilise la politique active de l'emploi comme un outil d'accompagnement d'un mouvement de modernisation industrielle et de déplacement sectoriel de la main d'œuvre (vers le secteur concurrentiel). Les outils concernés sont des mesures de formation (reconversion), des aides à la mobilité, mais également des emplois publics temporaires, dont l'objectif est de maintenir en emploi les anciens salariés des secteurs en déclin, en attendant leur replacement dans le secteur privé. Au delà des objectifs économiques de modernisation et de reconversion de la main d'œuvre, les politiques de l'emploi ont également une fonction politique et sociale forte : elles constituent une composante du consensus social-démocrate suédois.

Dans la plupart des pays, la rupture des années 70 a fortement modifié le rôle des politiques de l'emploi, qui se sont vues progressivement attribuer une fonction conjoncturelle, la fonction sociale, préexistante, étant renforcée et diversifiée (cf. l'apparition de la notion de traitement social du chômage). L'exemple de la Suède est de nouveau éclairant sur ces transformations : des travaux empiriques ont en effet montré l'apparition de variations contracycliques des entrées dans les mesures d'emplois publics temporaires à partir des années 70 (Ohlsson, 1992). Le même outil de politique publique était ainsi passé d'un objectif structurel à un objectif de stabilisation sur le marché du travail. Ces mutations de la fonction des politiques de l'emploi au sein des politiques publiques ne peuvent être comprises à partir d'une définition trop restreinte : la notion de régime d'emploi et de politique d'emploi me permet d'utiliser l'information fournie par un point de vue historique et dynamique et de corriger les biais qui résulteraient d'une analyse (notamment quantitative) non contextualisée. Il s'agit, dans mes recherches, d'un concept comparatif et dynamique.

2- Au croisement de l'économie du travail et de l'économie des institutions

Ces préalables conceptuels constituent bien entendu une première entrée en matière dans mes influences théoriques et mes choix méthodologiques, que je voudrais préciser dans cette introduction, sans viser à l'exhaustivité.

Du fait de leur objectif de lutte (préventive ou curative) contre le chômage, les politiques de l'emploi relèvent en premier lieu de l'économie du travail et/ou de la macroéconomie. Je chercherai tout d'abord à identifier les pistes que j'ai privilégiées dans ce domaine. En second lieu, je me suis intéressée à la dimension institutionnelle des politiques de l'emploi (ou des politiques sociales dans des travaux plus récents). J'introduirai donc également les références et les auteurs qui ont influencé mon approche des institutions.

- *Politiques de l'emploi et économie du travail*

J'ai tout d'abord adopté une perspective générale, à visée synthétique, à l'égard des théories économiques du chômage et des politiques de l'emploi. Mes travaux soulignent la multiplicité des référents théoriques utilisés dans la littérature. Un modèle standard de marché du travail permet de comprendre certains effets des mesures centrées sur la demande de travail (baisse du coût du travail, réduction de la durée du travail), ou sur l'offre (incitations à l'activité dans le cadre de l'assurance-chômage ou du revenu minimum), qui jouent sur les conditions de la maximisation du profit et/ou de l'utilité. Dans un cadre de concurrence imparfaite, les politiques de l'emploi sont considérées comme une institution du marché du travail, au même titre que les syndicats ou la réglementation des licenciements, influençant la formation des salaires (modèles de salaire d'efficience ou modèles de négociation), et les flux sur le marché du travail (modèles d'appariement). Les mesures peuvent également être étudiées en termes de capital humain, qu'il s'agisse des mesures de formation, ou même des dispositifs d'emplois temporaires (qui permettent d'éviter la détérioration du capital humain qui caractériserait le chômage, en particulier de longue durée). Enfin, les politiques de l'emploi ont également été analysées dans des modèles macroéconomiques néo-keynésiens (pour la France, travaux de la DARES et de l'OFCE en particulier). A l'exception de cette dernière approche, minoritaire dans le champ académique[5], on peut dire que dans la plupart des travaux théoriques, les politiques de l'emploi sont considérées comme un déterminant du

[5] Bien qu'elle soit importante dans le champ des administrations publiques, à des fins de prévision et de chiffrage. Cf. par exemple DARES (1996).

taux de chômage structurel dans l'économie. Les débats portent sur les canaux par lesquels transitent cet effet, et sur le sens de l'effet : les politiques de l'emploi peuvent en effet augmenter le chômage d'équilibre si elles entraînent une pression à la hausse sur les salaires. Il me semble que cette perspective est largement réductrice, la politique de l'emploi ayant d'autres objectifs et fonctions, y compris sociales, politiques et même économiques (cf. l'exemple suédois cité précédemment, où elle a également joué un rôle dans la compétitivité de l'économie). On peut considérer, par exemple, que l'objectif prioritaire des politiques de l'emploi, dans un contexte de chômage élevé et persistant, est la lutte contre l'exclusion[6]; ou encore que la politique de l'emploi joue un rôle d'ajustement dans la négociation entre syndicats, patronat et Etat dans les pays du Nord, constituant ainsi un élément du maintien du consensus corporatiste. Je me suis appuyée sur plusieurs perspectives afin de sortir de cette tendance à l'enfermement sur les causes du chômage.

Au sein de l'ensemble des théories « standard » du marché du travail, j'ai privilégié les approches en termes de flux sur le marché du travail, telles qu'elles ont été développées par Pissarides (1990), ou par Bellmann et Jackman (1996). Les travaux empiriques d'évaluation sont en général très sceptiques par rapport à l'impact des mesures de politiques de l'emploi sur le chômage ou l'emploi au niveau agrégé. En revanche, ils valident l'existence d'effets sur les flux, dont certains sont désirés (accroissement des flux de sortie du chômage vers l'emploi, accroissement des flux de l'emploi à temps plein vers l'emploi à temps partiel, en particulier pour certaines catégories comme les « seniors »…), d'autres étant considérés comme des effets pervers ou des effets de déperdition (essentiellement les phénomènes de substitution entre catégories, entraînant une augmentation des flux d'entrée au chômage pour certains). Un cadre d'analyse centré sur les flux sur le marché du travail semble donc mieux à même de saisir cet ensemble d'effets, dont résulte ensuite le taux de chômage. Mais il nous semble important de souligner que les politiques de l'emploi ont des effets sur le marché du travail, même lorsque leur impact sur le chômage est faible à court terme. De plus, les approches en termes de capital humain soulignent également l'importance des effets de long terme du fait des gains en capital humain associés à la formation sur le tas (ou de la réduction des pertes de capital humain associées au chômage de longue durée). Quand bien même son impact sur le chômage serait nul du fait d'effets de substitution ou d'aubaine, une mesure de création d'emploi en faveur des jeunes peut être considérée comme efficace si elle augmente les flux de sortie du chômage des jeunes, évitant par là même une dégradation de leur capital

[6] Voir l'introduction de De Koning et Mosley (2001).

humain. Tout dépend des priorités de l'intervention publique (par exemple de la place de l'objectif de lutte contre l'exclusion) et des déterminants du bien être social. L'approche par les flux rend possible une décomposition des effets des politiques de l'emploi, et permet d'échapper à la quête obsessionnelle des effets pervers qui caractérise par exemple les travaux de l'OCDE, et à un certain fétichisme de l'analyse économique à l'égard de la question de l'explication du chômage.

Elles entrent par ailleurs en écho avec une source importante d'inspiration dans notre travail, la perspective dite des « marchés transitionnels du travail ». Sur la base des travaux de Gazier et Schmid[7], cette analyse s'est en effet développée dans les réseaux de recherche européens auxquels j'ai participé (TRANSLAM, *Transitional Labour Markets*, et TLM.net), et qui ont nourri mes réflexions tant empiriques que théoriques. Le programme de recherche des marchés transitionnels a une double dimension positive et normative. D'un point de vue positif, il conduit à faire des transitions, c'est-à-dire de l'ensemble des positions temporaires de travail et d'activité, un objet central d'analyse et d'intervention des politiques publiques. On peut identifier cinq champs principaux de transition : au sein de l'emploi ; entre l'emploi et le chômage ; entre l'emploi et les retraites ; entre l'emploi et les activités domestiques ; entre l'emploi et le systèmes éducatif. Les politiques de l'emploi, et les politiques sociales, structurent et influencent ces transitions, dont certaines peuvent correspondre aux flux définis au paragraphe précédent. Toutefois, on a ici un élargissement de la perspective, le marché du travail étant encastré dans un ensemble plus large. De plus, et ceci rejoint la dimension normative de cette analyse, toute mesure de promotion des transitions ne peut être assimilée à un « marché transitionnel » : l'intervention doit respecter des principes généraux d'autonomie individuelle, de solidarité, de négociation, de décentralisation du contrôle et de l'évaluation. Dans cette perspective, l'objectif des politiques de l'emploi ne se limite pas non plus à la lutte contre le chômage : il s'agit plus généralement d'aménager la mobilité individuelle, dans le cadre d'un modèle social respectueux des choix de vie des travailleurs (et des contraintes de compétitivité économique). La source d'inspiration de cette conception du rôle de la politique de l'emploi doit être recherchée du côté des fondements du « modèle suédois », évoqué précédemment : elle lui confère un rôle structurel, à la fois économique, social et politique (en tant que fondement du « consensus » social-démocrate).

Cependant, cette ouverture à la multiplicité des objectifs des politiques de l'emploi ne remet pas en cause son rôle conjoncturel, et son incidence sur le niveau et la dynamique du

[7] Voir Gazier (2003), Schmid (2002).

chômage. Dans le modèle suédois, cette fonction de stabilisation conjoncturelle est essentielle, et a probablement permis de limiter la hausse du chômage à certaines périodes. En France, il existe un relatif consensus entre les administrations économiques pour estimer les effets sur l'emploi des 35 heures ont été relativement importants (et proches de ceux qui avaient été estimés *ex ante*). Au delà des exemples, et des « preuves » que l'on peut toujours remettre en cause, on peut généralement admettre l'idée que les modèles néo-keynésiens permettent de prévoir et de mesurer les effets de court terme des politiques de l'emploi, même si l'on peut avoir plus de doutes sur la dynamique de ces modèles et sur leurs propriétés de long terme[8].

- *Quelle économie des institutions ?*

Un deuxième corpus théorique important structure mes travaux : il s'agit de l'économie institutionnelle. En effet, les régimes d'emploi et de politique d'emploi reposent sur des institutions, c'est-à-dire sur des dispositifs formels (lois, règlements) et informels auxquels se réfèrent les acteurs (chômeurs, salariés, bénéficiaires de dispositifs de politique active de l'emploi, employeurs, agents du service public de l'emploi…). La nature des institutions constitue un sujet disputé en économie : si l'institutionnalisme historique de Commons ou Veblen ne constitue plus aujourd'hui une référence centrale, l'économie des institutions est partagée par un clivage entre le « nouvel institutionnalisme », qui rejoint le courant dit de la l'économie politique comparée (*political economy*) et le « néo-institutionnalisme ». Le premier courant constitue un ensemble très hétérogène, parmi lequel on peut citer des comparaisons portant sur la régulation du marché du travail (Houseman, Schmid[9]), l'Etat providence (Esping Andersen[10]), ou encore sur les systèmes de production (approche des « variétés du capitalisme » de Hall et Soskice, école française de la Régulation[11]). Ces travaux déconnectent l'étude des institutions de l'hypothèse de rationalité individuelle, en s'appuyant, pour certains auteurs, sur la revendication d'un héritage analytique à l'égard des « anciens institutionnalistes »[12]. Le second courant se situe dans le

[8] Cf. Deleau, Le Van, Malgrange (1990). Avec C. Le Van, j'ai mené un travail complémentaire sur cette question des propriétés de long terme, en relation avec la forme de l'équation de salaire du modèle (Erhel, Le Van, 2000, « Long terme et dynamique d'une maquette de modèle macroéconomique », *Cahiers de la MSE*, 200.62).
[9] Par exemple Abraham, Houseman (1990), Schmid (1994).
[10] Esping Andersen (1990)
[11] Voir Hall, Soskice (2001), Boyer, Saillard (1995).
[12] Pour une approche générale, voir Hodgson (1989).

cadre de la rationalité individuelle, mais en introduisant l'idée de rationalité limitée (Williamson, North).

En dépit de leurs désaccords, ces théories des institutions partagent un certain nombre de principes d'analyse, que j'ai globalement repris dans mes travaux :

- « *institutions matters* », autrement dit il existe une relation entre institutions et « performances » (au sens large, économiques ou sociales) ;
- les institutions sont à la fois formelles et informelles, c'est-à-dire que des notions comme la culture jouent un rôle ;
- les institutions ont une nature cognitive, elles résument un apprentissage, un savoir collectif, et de ce fait constituent également un lien entre le passé, le présent et l'avenir.

Ces principes d'analyse sont communs aux courants de l'économie institutionnelle[13], même si les fondements épistémologiques sont différents. Dans ma thèse, j'avais essentiellement utilisé des références au « nouvel institutionnalisme » (Schmid), très présent dans le champ de l'analyse comparée des marchés du travail. Cette perspective conduit à des théories intermédiaires, c'est-à-dire des lectures de la réalité à partir d'outils conceptuels. Ceci est le plus souvent suffisant, et cohérent avec l'ambition pragmatique de l'économie appliquée. En revanche, il m'a semblé que la principale faiblesse de ces approches apparaissait dès lors que l'on se situe dans une perspective dynamique, s'interrogeant sur l'origine des institutions et de leurs évolutions : les « nouveaux institutionnalistes » contemporains proposent le plus souvent une perspective systémique qui rend difficile toute analyse du changement. C'est pourquoi je me suis tournée vers North[14] dès lors que je me suis intéressée aux trajectoires des politiques publiques et à leurs fondements : cet auteur a en effet l'intérêt de fournir les bases d'une théorie du changement institutionnel, dans le cadre d'un paradigme individualiste, mais assorti d'une hypothèse de rationalité limitée (qui ouvre également sur le rôle des institutions informelles). Au total, j'emprunte donc une série d'outils conceptuels aux deux courants contemporains de l'institutionnalisme, afin de disposer de cadres interprétatifs ouverts aux institutions et à leurs effets. Du fait de leur éloignement du paradigme rationaliste des « choix publics », qui réduit le politique au résultat de calculs maximisateurs, et de leur démarche d'ouverture à des déterminants culturels ou sociologiques de l'action, les auteurs qui m'ont intéressée sont par ailleurs à la frontière de l'économie et de

[13] Y compris Hayek sur la nature cognitive des institutions.
[14] Essentiellement North (1990). Son apport sera précisé dans le développement (section 3).

la science politique, ce qui constitue une respiration essentielle à mon sens pour l'économiste des politiques de l'emploi et des politiques sociales.

- *Conséquences méthodologiques*

Cet ensemble de choix et d'influences théoriques m'ont amenée à une position méthodologique marquée par le pragmatisme, correspondant d'ailleurs aux orientations de recherche de l'économie politique comparée.

En effet, je mobilise à la fois des études quantitatives (statistiques ou économétriques) et des études de cas. En revanche, je pense qu'il est souhaitable d'ouvrir l'analyse économique aux dimensions historique et comparative. J'ai également développé récemment une perspective d'histoire de la pensée économique, en relation avec les faits et les évolutions des politiques publiques.

Le statut de la comparaison internationale mérite quelques précisions complémentaires dans cette synthèse. Elle occupe une place centrale dans mes recherches, à la fois du fait de mon objet d'étude (les références comparatives sont constantes dans les débats sur les politiques de l'emploi nationales), et plus généralement comme « stratégie de recherche » (Lallement, Spurk, 2003). Dans cette perspective, la comparaison internationale constitue une procédure de validation empirique, qui peut être quantitative, ou simplement qualitative, le pouvoir de lecture et d'explication des faits constituant également un critère de validité des théories. Mais elle est plus largement une « stratégie de recherche », un moyen de parvenir à la connaissance par le détour de l'altérité. Il existe bien entendu plusieurs manières de faire de la comparaison internationale : nous nous situons plutôt du côté de la mise en évidence des « cohérences nationales »[15] (dans la lignée de l'effet sociétal, mais aussi des travaux cités précédemment de l'économie politique comparée), sans renoncer à une logique fonctionnelle.

Enfin, je terminerai ces considérations méthodologiques en soulignant que j'ai constamment développé des travaux en dialogue avec d'autres disciplines que l'économie. Le champ des « politiques sociales » (*social policy*), qui inclut les politiques de l'emploi, se définit dans l'univers anglo saxon et dans nombre de pays européens (y compris l'Allemagne ou la Suède, avec lesquels j'ai développé des contacts), par son objet d'analyse davantage que par un ancrage disciplinaire : les réseaux de recherche auxquels j'ai participé et auxquels je participe encore mêlent différentes disciplines, économie et science politique, et dans une

[15] Pour reprendre les termes de Maurice (1989), qui distingue trois approches comparatives : fonctionnaliste ou *cross-national* ; culturaliste ou *cross-cultural* ; analyse sociétale.

moindre mesure sociologie et droit (réseaux MIRE sur les politiques sociales en Europe, TRANSLAM et TLM.net, réseau « méthode ouverte de coordination »).

Dans cette synthèse, je présenterai mes recherches au fil d'une progression thématique, en commençant par les travaux les plus directement en relation avec mon travail de thèse, et en terminant par les axes de recherche les plus récents. Dans chaque partie, je ferai une place aux projets éventuels autant qu'aux recherches achevées et en cours.

La question de l'évaluation des politiques de l'emploi, et plus particulièrement des méthodologies utilisées en analyse économique pour déterminer leur impact, a constitué mon premier domaine d'investigation. J'ai été amenée depuis ma thèse d'une part à reprendre mon travail de survey en le synthétisant (article dans *l'Encyclopédie des Ressources Humaines*, chapitre pour la Banque Mondiale), d'autre part à étendre son objet aux paradigmes d'analyse des effets macroéconomiques de la réduction du temps de travail (dans le cadre du Plan, chapitre 2 de l'ouvrage *La RTT*).

La question des modèles nationaux de politique de l'emploi et de leurs évolutions constitue un second axe de recherche. Elle était présente dans ma thèse au travers d'une comparaison France-Suède (publiée dans *Travail et Emploi* et dans De Koning et Mosley, 2001), et a connu de nombreux développements empiriques (comparaison France-Royaume-Uni –*Journal of European Social Policy*-, approche comparative de la régulation du temps de travail –*La RTT*, chapitre 1-, de la question de l'emploi des seniors –travail en cours, document de travail MSE). Le problème de la dynamique des modèles et des outils d'analyse du changement a également débouché sur un travail théorique, sur la base d'une lecture de North (travail en cours, document de travail MSE).

Un troisième axe met en relation l'histoire des théories du chômage depuis Keynes avec l'évolution des préconisations en matière de lutte contre le chômage. Il rejoint l'axe de recherche précédent dans la mesure où il analyse un des facteurs probables de changement des politiques publiques de lutte contre le chômage (article paru dans *l'Actualité Economique*).

Enfin, je terminerai cette présentation par un projet de recherche en cours, qui a déjà fait l'objet d'une communication aux Journées de l'AES et d'un chapitre à paraître dans un ouvrage collectif. Il concerne la question de la coordination européenne des politiques de l'emploi, avec une interrogation centrée pour l'instant sur la mise en œuvre en France de la « méthode ouverte de coordination » qui accompagne la stratégie européenne pour l'emploi.

Section 1- Les méthodologies d'évaluation des politiques de l'emploi

Le problème de la mesure de l'efficacité des politiques de l'emploi constitue tout d'abord un enjeu en termes de choix de politique économique et d'efficacité de la dépense publique : le principe même d'une évaluation systématique des dispositifs s'est imposé aux Etats-Unis depuis la fin des années 70, et s'est diffusé plus tardivement en Europe. Cependant, on constate une nette croissance de la demande d'évaluation émanant des gouvernements nationaux et des institutions de l'Union Européenne au cours des quinze dernières années. Pour les économistes, le champ de l'évaluation des politiques de l'emploi représente également un enjeu dans la confrontation entre différentes approches théoriques ayant l'ambition d'expliquer le chômage et/ou de prévoir les effets des mesures de lutte contre le chômage. Dans ma thèse et dans plusieurs contributions plus récentes, j'ai tout d'abord abordé la question de l'évaluation dans une perspective méthodologique, à partir d'une synthèse critique des travaux existants. Je me suis concentrée dans un premier temps sur l'évaluation des politiques actives de l'emploi, puis j'ai étendu cette analyse à la question de l'efficacité des 35 heures.

1.1 Le paradigme de l'évaluation d'impact : un bilan critique

Dans le cadre de mon travail de thèse, j'avais réalisé un bilan des évaluations des politiques actives de l'emploi, en me concentrant sur les travaux de référence (essentiellement américains), et sur l'ensemble des évaluations européennes. Sur cette base, j'ai réalisé un travail de synthèse critique, qui a débouché sur deux types de résultats : il identifie les composantes d'un paradigme, celui de l'évaluation d'impact, et relève un ensemble de problèmes méthodologiques.

L'évaluation économique des politiques de l'emploi cherche essentiellement à identifier et à quantifier l'impact des mesures sur des variables de résultat, correspondant aux objectifs de ces politiques, telles que l'emploi, le chômage, les revenus. L'évaluation peut se faire à deux niveaux : au niveau des bénéficiaires des mesures (études microéconomiques), et au niveau de l'ensemble de l'économie (études macroéconomiques). Les études

microéconomiques sont les plus nombreuses ; elles sont aussi jugées plus fiables du fait de la nature des données utilisées (données individuelles, permettant éventuellement un suivi des trajectoires – panels).

Du point de vue méthodologique, le problème central de l'évaluation est d'isoler un effet propre de la mesure, indépendamment du contexte conjoncturel et institutionnel. Dans les études d'ordre microéconomique, ceci renvoie à un paradigme expérimental, où l'obtention de résultats non biaisés serait garantie par une procédure expérimentale consistant à comparer un groupe expérimental et un groupe témoin, tirés aléatoirement parmi des individus potentiellement bénéficiaires. Les progrès des techniques économétriques de correction du biais de sélection (Heckman, Robb, 1986 ; Heckman, Smith, 1996) ont permis de s'en affranchir, même si le paradigme de l'expérimentation sociale demeure un référent central pour de nombreux travaux. Dans les études macroéconomiques, le problème est d'estimer correctement l'effet net de la mesure (par exemple le nombre d'emplois réellement créés par la mesure, ou le nombre effectif de chômeurs en moins), en incluant tous ses effets indirects (effets d'aubaine, de substitution, d'éviction), qui réduisent son impact effectif. Sur le plan théorique, ces travaux s'appuient soit sur des modèles néo-keynésiens (évaluations macroéconométriques, notamment pour la RTT en France), soit sur des formes réduites issues du modèle WS-PS ou de modèles d'appariement (Layard *et al*, 1990 ; Calmfors,1994).

Ces évaluations de l'impact des mesures de politique de l'emploi posent plusieurs problèmes. De nombreux biais sont susceptibles d'affecter la fiabilité des résultats, en particulier le biais de sélection[16] au niveau microéconomique, et un biais de simultanéité[17] au niveau agrégé. Ces aspects sont de mieux en mieux connus et maîtrisés dans la littérature, ce qui suggère que l'évaluation répond de plus en plus à son objectif de mesure de l'impact des politiques de l'emploi, sur les bénéficiaires d'une part, sur l'emploi et le chômage au niveau agrégé d'autre part. Mais l'évaluation d'impact demeure insatisfaisante pour des raisons plus fondamentales. En premier lieu, elle ne permet pas d'expliquer les raisons d'un succès ou d'un échec, ce qui ne l'autorise pas à répondre complètement à la demande politique : les évaluations peuvent identifier les mesures qui marchent, mais absolument pas pourquoi elles

[16] Le biais de sélection résulte du fait que certaines caractéristiques individuelles (parfois inobservées) influençant l'entrée dans les mesures (la « participation ») sont susceptibles d'influencer aussi le résultat de la mesure.

[17] Le biais de simultanéité est lié à un problème de causalité : dans les évaluations d'impact, on fait l'hypothèse que les politiques de l'emploi ont un effet sur le chômage ou l'emploi, alors que le chômage et l'emploi peuvent également constituer des déterminants de l'intensité de l'effort des politiques de l'emploi (via la réaction des pouvoirs publics).

marchent. En second lieu, du point de vue de la relation entre l'évaluation et la théorie économique, les résultats obtenus sont peu satisfaisants : la variabilité des résultats selon les études ne permet pas de valider les effets théoriques des politiques de l'emploi dans les modèles. Ceci est d'autant plus préoccupant qu'il existe de nombreuses incertitudes sur l'impact des politiques de l'emploi, au niveau théorique[18].

En termes de pistes de recherche, les travaux d'évaluation, en dépit de leurs limites, indiquent quelques voies d'approfondissement ou de complément intéressantes. Les différences d'impact pour une même mesure entre régions, villes, ou pays, semblent indiquer que le contexte institutionnel joue un grand rôle. Cette hypothèse est confirmée par des études économétriques et des études qualitatives de mise en œuvre. L'analyse institutionnelle constitue une première extension possible par rapport au paradigme standard de l'évaluation d'impact, que j'explore dans mes travaux. Au niveau microéconomique, elle ouvre sur l'analyse de la mise en œuvre des mesures, des modes de coordination des acteurs aux différents échelons territoriaux, à partir de méthodes qualitatives. Pour la France, les travaux du Centre d'Etudes de l'Emploi (par exemple Bessy *et al*, 1995) constituent un exemple intéressant de ce type d'études. Au niveau macroéconomique, cette perspective cherche à sortir du fétichisme de l'explication des différentiels de chômage, qui marque la plupart des travaux comparatifs d'évaluation macroéconomique, et en limite souvent la portée de politique économique. Elle conduit à combiner l'analyse quantitative et l'analyse institutionnelle. Du point de vue quantitatif, on peut ainsi privilégier une décomposition plus fine des effets des mesures, en différenciant entre plusieurs catégories de politiques, et en prenant en compte d'autres variables d'impact que l'emploi ou le chômage, en particulier des données de flux (flux de sortie du chômage, flux d'entrée, éventuellement par catégories de travailleurs). Ceci correspond à une orientation importante dans les développements récents de l'économie du travail, commune aux approches standards s'appuyant sur des modèles d'appariement, et à certains travaux institutionnalistes (perspective des marchés transitionnels, Gazier, Schmid, 2000). Du point de vue méthodologique, ces évaluations gagnent à être articulées à l'analyse qualitative des spécificités nationales de la régulation du marché du travail et des politiques de l'emploi.

[18] Ceci vaut par exemple pour les débats sur les effets de modération / pression salariale des politiques actives de l'emploi dans le modèle WS/PS.

J'ai participé à un réseau de recherche européen dans lequel ce type d'approche a été développée, et mené une analyse pour la France et la Suède[19]. L'ouverture de l'évaluation aux questions institutionnelles et de mise en œuvre rencontre évidemment des limites, dont certaines sont générales à ce type d'approche empirique (problèmes de données au niveau agrégé, problèmes de choix et de représentativité des études de cas locales…). La difficulté principale tient à la mise en relation de l'analyse institutionnelle et des travaux quantitatifs : c'est probablement ce qui rend plus difficile la constitution d'un paradigme unifié à partir de cet ensemble de travaux, que l'on peut trouver sous des appellations multiples, telles que « évaluations institutionnelles », « évaluations de mise en œuvre », « évaluations de processus ».

1.2 Les approches de l'efficacité des 35 heures

A la suite de ma thèse, j'ai été appelée à participer, en tant que rapporteure, aux travaux de la commission du Commissariat Général au Plan sur la réduction du temps de travail. L'objectif de cette commission était de fournir un bilan des informations existantes sur l'impact économique et social des 35 heures (« *Les enseignements de l'observation* »), afin d'éclairer la mise en œuvre des lois Aubry. Cette commission se tenait en effet pendant la période de passage aux 35 heures, après l'entrée en vigueur de l'obligation légale pour les entreprises de plus de 20 salariés (au 1er janvier 2000), et avant son extension à l'ensemble des entreprises au 1er janvier 2002. Du point de vue de l'évaluation, il s'agissait ainsi d'une évaluation de processus, visant à éclairer en chemin les effets d'une décision publique, et éventuellement à adapter ensuite les conditions de sa mise en œuvre. Dans le cadre de cette commission, j'ai été plus particulièrement en charge[20] du bilan macroéconomique des 35 heures : celui-ci a été conduit d'une part sur la base d'un survey des travaux antérieurs réalisés à ce sujet, qui devait mettre en lumière les débats sur l'efficacité de la réduction du temps de travail et sur ses conditions, d'autre part sur la base des travaux d'évaluation réalisés par la DARES pour les lois Robien (1996) et Aubry I (1998).

Ce travail de survey (repris et synthétisé dans le chapitre 2 de l'ouvrage *La RTT*) conclut à l'existence de deux paradigmes en matière d'analyse théorique des 35 heures, qui constituent également deux voies différentes d'évaluation.

[19] Dont les résultats seront présentés plus loin dans cette synthèse. Cette section se limite à la dimension méthodologique de l'évaluation.
[20] Outre les comparaisons internationales, évoquées plus loin.

Le premier repose sur une approche néo-keynésienne, où les effets de la réduction du temps de travail transitent par l'offre (organisation de la production, variations du coût du travail –directes, du fait de la compensation salariale ; indirectes, du fait des effets inflationnistes à moyen terme de la baisse du chômage), et par la demande (interne, et externe –effets sur la compétitivité). Amorcée à la fin des années 1970 (travaux de Charpin et Mairesse), ce type d'analyse a constitué la référence dominante dans les années 80, avec une focalisation sur les effets d'offre (effets favorables des réorganisations dans l'industrie et de l'augmentation de la durée d'utilisation des équipements, cf. Cette, Taddéi, 1997). Elle constitue le fondement théorique des simulations réalisées par différents organismes (DARES, OFCE, Direction de la Prévision) au cours des vingt-cinq dernières années, y compris les travaux les plus récents visant à définir et à chiffrer les paramètres importants de la politique de réduction du temps de travail (notamment en termes de modération salariale et d'aides publiques).

Le second paradigme se distingue du premier par des considérations méthodologiques. Les modèles macro-économétriques étant jugés peu fiables (en raison de la critique de Lucas, des difficultés de définition du long terme du modèle, etc.), certains travaux développent l'idée que l'analyse de la réduction du temps de travail doit reposer sur des modèles avec fondements microéconomiques. Les modèles utilisés sont soit des modèles simples de demande de travail, soit des modèles de négociation. Les analyses utilisant des modèles de demande de travail rejoignent globalement les conclusions des travaux néo-keynésiens pour ce qui concerne l'importance de la compensation salariale, ou des gains de productivité. Les modèles de négociation démontrent l'existence analytique d'une durée du travail d'équilibre, résultant des comportements des entreprises et des salariés : au niveau individuel, ces derniers arbitrent en effet entre salaire et durée du travail ; au niveau collectif, la fonction objectif du syndicat traduit les conditions d'arbitrage entre salaires et emploi. La durée « d'équilibre » (négociée) dépend des préférences des salariés pour le temps libre, de leur pouvoir de négociation, et des gains de productivité. En termes de politique économique, ces approches soulignent le fait que l'impact d'une baisse de la durée légale dépend de la durée désirée par les salariés : dans le cas où la durée légale est inférieure à la durée désirée, ceux-ci vont réclamer des hausses de salaire afin de compenser la perte de bien-être occasionnée par la baisse du temps de travail. Le salaire négocié va alors augmenter, réduisant l'impact sur l'emploi (jusqu'à une durée critique où la réduction du temps de travail diminue l'emploi). Ce second paradigme a principalement été développé dans les années 90 (cf. Cahuc, Granier, 1997). La difficulté à utiliser ces modèles pour la prévision empirique explique probablement

leur moindre succès auprès des organismes d'aide à la décision publique : ils se heurtent en effet à des problèmes de paramétrage des préférences des salariés, ou encore à la faible adéquation des modèles de négociation au contexte institutionnel observé.

Néanmoins, outre leur succès académique, ils ont influencé les débats sur les limites d'une application trop mécanique des modèles macro-économétriques (en particulier du côté des comportements des salariés), et sur la nécessité de conduire des évaluations *ex post* des expériences de réduction du temps de travail, sur la base de données microéconomiques.

Enfin, du point de vue du rôle social et politique de l'évaluation et des experts économiques, cette question des effets des 35 heures constitue un exemple intéressant de construction progressive d'un quasi consensus sur les conditions de réussite de la réduction du temps de travail, en dépit des oppositions méthodologiques : au moment des lois Aubry, les points centraux de convergence sont la recherche de neutralité du point de vue du coût du travail et des finances publiques, grâce à la modération salariale et aux baisses de charge.

En termes de piste de recherche, j'envisage de faire un retour sur l'évaluation dans le domaine des politiques de l'emploi : en effet, le développement de la problématique des incitations à l'activité a conduit à utiliser de nouvelles approches, auparavant spécifiques aux politiques sociales et aux politiques fiscales (cas types, microsimulation avec tentatives d'endogénéisation des comportements…)[21], qui permettent une évaluation *ex ante* des mesures d'incitation à l'activité. On pourrait ainsi clarifier les justifications et la portée du déplacement des évaluations des politiques de l'emploi (ces politiques étant désormais entendues au sens large) de la question de la création d'emploi par la baisse du coût du travail ou par la réduction des imperfections du fonctionnement du marché du travail, à celle de l'augmentation de l'activité par des interventions centrées sur l'offre de travail.

[21] Ce déplacement est manifeste dans les travaux de l'OCDE (*Making Work Pay*, 1997) et pour la France dans la rapport Pisani Ferry (*Plein emploi*, 2000). Il est à mettre en relation avec l'évolution de l'analyse des causes du chômage, dont nous reparlerons dans la section 3.

Section 2 – Les modèles nationaux et leur dynamique

Ma thèse développait une perspective comparative sur les politiques actives de l'emploi en Europe, et plus particulièrement une comparaison entre la France et la Suède. Dans le cadre de recherches plus récentes, j'ai étendu le champ de ces comparaisons européennes, à la fois du point de vue des pays étudiés, et du point de vue des politiques envisagées. Ces travaux conduisent à souligner l'hétérogénéité des mesures et des institutions de l'emploi et de la protection sociale en Europe, et en précisent les composantes. Ils participent d'une perspective d'évaluation contextuelle des politiques de l'emploi différente du paradigme dominant au niveau micro et macroéconomique, tel qu'il a été défini précédemment, qui vise à abstraire la mesure de son contexte institutionnel, afin de déterminer son effet propre (pur). Un des enjeux de ces travaux comparatifs est au contraire de prendre en compte la diversité des acteurs et des institutions.

Les prémisses méthodologiques et théoriques de mes travaux d'analyse comparative des politiques de l'emploi peuvent être résumés en trois points, qui recoupent les éléments transversaux présentés dans l'introduction de cette synthèse.

Premièrement, je me situe dans la perspective de nombreux travaux institutionnalistes de comparaison internationale en acceptant l'idée qu'il existe des « modèles nationaux » correspondant à un ensemble de principes de l'intervention publique, de règles (de financement, de répartition des compétences), de mesures, construits historiquement. Comme il est désormais courant dans le domaine de la protection sociale, je m'appuie notamment sur la typologie d'Esping-Andersen, non sans avoir conscience de ses limites[22].

Deuxièmement, mon hypothèse centrale, fortement liée à la première, est que l'analyse des systèmes institutionnels est nécessaire à la compréhension des modes d'intervention de la politique de l'emploi et de leurs évolutions. Dans une perspective comparative, cette orientation débouche sur la caractérisation de régimes d'emploi et de politiques d'emploi, dont les composantes sont d'une part les systèmes institutionnels de mise en œuvre de la politique de l'emploi, d'autre part les modes de régulation du marché du travail (incluant le droit du travail, le rôle des acteurs sociaux, les caractéristiques de la négociation, la place de l'intervention publique). Plus précisément, l'analyse des systèmes institutionnels intègre deux

[22] Elles sont à la fois opératoires, en particulier en ce qui concerne l'indétermination du modèle continental, et conceptuelles (cf. Lallement, Spurk, 2003 ; Théret, 1997).

niveaux : une approche globale de la structure des institutions en charge des politiques de l'emploi (principes généraux de l'intervention –par exemple universalisme *vs* ciblage, types d'acteurs impliqués- partenaires sociaux, acteurs privés-, sources de financement –cotisations *vs* impôt…) ; une caractérisation des principes de fonctionnement (degré du consensus entre les acteurs politiques et sociaux, ou « *régime politique* » -Schmid, 1994 ; partage des compétences et des ressources dont disposent les acteurs, ou « *régime de mise en œuvre* »).

Troisièmement, les types de « transitions » et leurs modes de prise en charge constituent un objet d'analyse pertinent dans le domaine des politiques de l'emploi, en accord avec l'analyse en termes de « marchés transitionnels »[23]. Les politiques de l'emploi et les politiques sociales ont une influence sur ces transitions, qu'elles encadrent et aménagent, suivant des modalités diverses selon les pays.

Sur cette base, j'ai développé de nombreux travaux de comparaison internationale. Certains correspondaient partiellement à des commandes (travail sur la régulation du temps de travail pour le Plan, comparaison France-Suède pour le Ministère du Travail suédois, appel d'offre « Age et Travail » de la DARES), d'autres à des projets de recherche personnels, intégrés pour certains à des programmes comparatifs (réseaux de recherche européen TRANSLAM, puis TLM.net). La plupart de ces recherches ont été menées en collaboration avec d'autres chercheurs français et/ ou avec des sources d'information étrangères. Au sein de cet ensemble, on peut distinguer deux types de recherches : en premier lieu, des travaux portant en premier lieu sur des comparaisons de pays choisis parce qu'ils représentent des modèles traditionnellement différenciés, la France (appartenant au modèle continental selon la typologie d'Esping Andersen) et la Suède (modèle nordique ou social-démocrate), puis la France et la Grande-Bretagne (modèle libéral) ; en second lieu, j'ai également procédé à des comparaisons centrées sur un type de politique, la réduction du temps de travail, ou sur un type de transition (la transition emploi-retraite). Dans cette section, je présenterai ces deux types de travaux (2.1 puis 2.2).

Dans le courant de cette présentation, je ferai également apparaître une question transversale à ces analyses comparatives, et qui concerne la dynamique des institutions et des modèles. Cette question me semble très importante, à la fois du point de vue empirique et du point de vue théorique. En effet, les années 1990 et le début des années 2000 se caractérisent

[23] Dont les principes ont été définis en introduction.

par de nombreuses réformes des politiques de lutte contre le chômage, qui conduisent à des convergences partielles entre des modèles initialement distincts du point de vue de leurs principes et de leurs leviers d'intervention. Ceci semble contradictoire avec l'approche dominante dans la littérature institutionnaliste, qui insiste sur les propriétés de dépendance du sentier des systèmes institutionnels nationaux, c'est-à-dire sur les phénomènes de persistance des caractéristiques préexistantes des modèles et de filtrage des chocs communs, conduisant à une différenciation des réponses nationales (Legalès, Palier, 2002). Mais ces évolutions ne correspondent pas non plus à une vision déterministe et mécaniste du changement, dans laquelle l'existence de pressions communes conduirait nécessairement à une uniformisation des modèles sociaux, avec une tendance à l'alignement sur le modèle libéral (dominant dans un processus de sélection concurrentielle).

La difficulté à caractériser les trajectoires observables en Europe au regard de ces deux postures théoriques m'a conduite à interroger les théories du changement institutionnel, afin de clarifier les mécanismes conduisant d'une part à des phénomènes de dépendance du sentier, d'autre part à un changement innovant, modifiant les principes mêmes de l'intervention publique. J'aborderai dans une troisième partie ces questions transversales portant sur la dynamique des modèles, au sujet desquelles j'ai mené une recherche récente.

2.1 Les modèles nationaux de politique de l'emploi : persistance et évolutions

- Les politiques actives de l'emploi en France et en Suède au milieu des années 90

Cette recherche a servi de base à la partie empirique de ma thèse, et a fait l'objet de plusieurs publications. Il s'agissait d'un projet de recherche mené en collaboration avec Dominique Anxo (CELMS, Université de Göteborg), répondant pour une part à une commande du Ministère du Travail suédois, et par ailleurs à un projet comparatif européen sur l'évaluation des politiques actives de l'emploi[24].

Elle comprenait trois types d'éléments empiriques : une analyse institutionnelle détaillée (sur la base des concepts comparatifs évoqués précédemment), une analyse statistique des interventions de la politique de l'emploi, et une étude économétrique visant à évaluer l'impact de trois catégories de politiques de l'emploi sur les flux de sortie du

[24] Programme TRANSLAM, cité précédemment à propos des questions méthodologiques sur l'évaluation des politiques de l'emploi.

chômage. Notre étude était centrée sur la première moitié des années 90, qui constitue pour la Suède une période particulière : elle correspond en effet à la phase de sortie de la crise du début des années 90, qui avait conduit à une hausse spectaculaire du chômage, inconnue jusqu'alors, et à une refonte importante des outils du modèle suédois. Pour la France comme pour la Suède, il s'agit par ailleurs d'une période fortement marquée par le discours de l'OCDE sur la nécessité d' « activation » des politiques de l'emploi, d'autant plus prégnant que le contexte conjoncturel européen est alors fortement défavorable. Les résultats obtenus sont interprétés à la fois du point de vue comparatif, comme un état des lieux des modèles nationaux et de leurs différences au milieu des années 90, et du point de vue des évolutions constatées depuis les années 70 ou 80 (où d'autres travaux comparant les deux pays avaient été réalisés).

Cette recherche montre d'importantes modifications dans les systèmes institutionnels nationaux. Du point de vue du régime « politique »[25], on note un affaiblissement du consensus suédois, fondé antérieurement sur un système de relations professionnelles centralisé et sur le principe de politique salariale solidaire, alliant objectifs de compétitivité et de justice sociale. En revanche, en France, la tendance est à l'accroissement de l'implication des partenaires sociaux à la politique active de l'emploi, alors que celle-ci était initialement très peu importante. En ce qui concerne la mise en œuvre des politique de l'emploi, les deux pays connaissent une tendance à la décentralisation, plus accentuée toutefois dans le cas suédois : le principe de globalisation budgétaire et de management par objectif développé en Suède va plus loin dans ce sens que la déconcentration française. Ainsi, il existe au début des années 90 un certain nombre d'éléments de convergence entre les systèmes français et suédois, en dépit de fondements politiques et historiques très différents dans les deux pays.

L'analyse des évolutions et de la structure de l'effort de politique de l'emploi (mesuré par des données de dépense et des données sur les participants) a été menée sur une période longue (1973-1996). Elle montre à la fois des éléments de différenciation persistants entre les deux pays, en particulier le degré de réactivité conjoncturelle de la politique active de l'emploi, beaucoup plus élevé en Suède, ou la place dans ce pays des emplois publics temporaires, mais aussi des rapprochements : le taux d'activité de la dépense pour l'emploi s'accroît fortement en France en fin de période, rejoignant les niveaux suédois ; les catégories de mesures utilisées sont diversifiées dans les deux pays (apparition de subventions à l'embauche en Suède, développement quantitatif des aides à l'emploi en France). Ainsi les

[25] Cf *supra*.

régimes de politique de l'emploi des deux pays, bien qu'ils demeurent hétérogènes, se sont-ils rapprochés dans cette période de dégradation de la situation du marché du travail, et d' « activation » des dépenses pour l'emploi.

L'analyse économétrique de l'impact agrégé de trois catégories de mesures (créations d'emploi dans le secteur public ou non marchand, subventions, formation) a été menée en utilisant des données de flux (flux d'entrée dans les mesures et flux de sortie du chômage), sur la base d'une méthode définie par Bellmann et Jackman (1996a et b). Cette méthode avait été choisie à la fois afin d'obtenir une homogénéité des méthodes utilisées pour le programme comparatif TRANSLAM, mais également pour sa conformité avec la perspective choisie dans des études comparatives antérieures sur les mêmes pays (France et Suède). Avec toutes les réserves nécessaires à ce type d'interprétation, notre analyse montre l'absence de différentiel d'efficacité entre la France et la Suède, contrairement aux années 80 où les politiques actives de l'emploi avaient une efficacité supérieure en Suède, et par ailleurs l'existence d'une forte hétérogénéité régionale dans l'impact de la politique active de l'emploi en France, qui n'existe pas en Suède.

Ces résultats comparatifs sont intéressants en tant qu'état des lieux des modèles nationaux à une période donnée. Ils montrent également d'une part que les systèmes institutionnels sont essentiels pour comprendre les composantes des politiques nationales, d'autre part qu'ils ne sont pas immuables face aux chocs conjoncturels et politiques (tels que la diffusion de la logique d'activation).

On notera dans cette perspective que les réformes ont été très nombreuses depuis cette période dans les deux pays : le consensus suédois s'est reconstruit autour d'une logique forte d'activation (notamment par la formation) et de recentrage sur les publics en difficulté (handicapés), tandis que les politiques françaises ont essentiellement connu une logique de généralisation (exonérations de charges, réduction du temps de travail, intervention sur l'offre de travail par des mesures incitatives) au détriment des politiques ciblées[26]. On peut faire l'hypothèse que les facteurs de divergence ont été plus importants à la fin des années 90 et début 2000, contrairement à la période que nous avions étudiée.

[26] En dehors du cas des emplois jeunes. Mais ce dispositif a lui-même été très faiblement contre-sélectif.

-Les politiques de l'emploi en France et au Royaume-Uni au tournant du siècle

Dans un travail récent, nous avons repris le concept de régime d'emploi et de politique de l'emploi en l'appliquant à la France et au Royaume-Uni.

Toutefois, nous avons élargi l'objet de la comparaison afin de prendre en compte les interactions entre protection sociale et emploi, d'une part parce qu'elles constituent une des thématiques importantes de la période d'analyse, où l'impératif d'activation se voit doublé d'une logique d'incitation à l'activité étendue aux politiques sociales, d'autre part parce que la politique de l'emploi anglaise est inséparable de la protection sociale –conçue pour être favorable à l'emploi.

Compte tenu des nombreuses réformes observables dans les deux pays au tournant du siècle, nous avons cherché à caractériser les dynamiques correspondantes : l'interprétation de ces évolutions oscille en effet entre l'idée de persistance et de dépendance du sentier, et celle de convergence vers un modèle unique. D'un point de vue méthodologique, ceci supposait tout d'abord d'identifier les composantes des modèles nationaux (principes fondateurs, caractéristiques des systèmes institutionnels, leviers d'intervention), avant d'analyser leurs dynamiques sur la base d'une étude des nouvelles mesures, et des évolutions dans les logiques d'interprétation du chômage et de la pauvreté, qui sous-tendent l'intervention publique. A partir de cet ensemble, nous avons pu montrer que les deux modèles demeuraient différenciés, mais qu'il existait une convergence partielle autour des incitations à l'activité.

Au début des années 90, la différenciation entre les deux pays est nette au niveau des principes d'intervention et systèmes institutionnels, en particulier des règles de financement (absence de financement par cotisation au Royaume-Uni), et du statut des acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques de l'emploi (présence d'acteurs privés au RU). Les leviers de l'action publique s'opposent également, avec une quasi absence de mesures ciblées au RU, doublée d'une focalisation sur l'offre de travail, par le biais des mesures d'aide à la recherche d'emploi et de formation. L'opposition de deux modèles de politique de l'emploi est ici très nette, et rejoint par ailleurs la typologie des modèles de protection sociale. En conformité avec l'hypothèse de dépendance du sentier, les institutions filtrent les chocs communs et aboutissent à des déclinaisons différenciées de la dégradation du marché du travail (le problème central étant le chômage et l'inactivité en France, la pauvreté au RU), soutenues par des interprétations différentes de la nature du chômage dans les années 90. Au Royaume-Uni, le chômage est essentiellement perçu comme frictionnel ou volontaire, tandis qu'en France il apparaît comme le résultat de politiques macroéconomiques trop restrictives et d'un coût du

travail trop élevé. Les réformes menées à cette période visent donc avant tout à limiter les conséquences en termes de pauvreté (notamment des familles) des niveaux de salaire faibles au Royaume-Uni, et à réduire le coût du travail en France. De ce point de vue, il n'y a aucune remise en cause des modèles nationaux.

Toutefois, au début des années 2000, si l'on compare les régimes d'emploi et de politique de l'emploi dans l'ensemble de leurs dimensions (régulation du marché du travail, i.e. en particulier l'existence d'un salaire minimum, politiques actives ciblées, protection sociale et politiques fiscales en lien avec l'emploi), les deux systèmes apparaissent proches. En effet, les deux pays se caractérisent à cette date par l'existence d'un revenu minimum, d'un système d'assurance chômage à vocation incitative, comprenant des éléments de contractualisation et d'individualisation (le PARE en France, le *Jobseeker's Agreement* au RU), d'un système fiscal encourageant l'emploi (*Working Family Tax Credit* et Prime Pour l'Emploi), et de mesures actives d'aide à la recherche d'emploi. Il s'agit bien sûr d'équivalents fonctionnels, partiels et inégaux, et non d'identité, mais ce résultat contredit toute interprétation trop restrictive de l'hypothèse de dépendance du sentier. Les objectifs affichés de cet ensemble de mesures sont proches : il s'agit d'inciter au travail tout en luttant contre la pauvreté.

Cette convergence partielle des régimes nationaux résulte de réformes motivées par le problème de l'incitation à l'activité et de la lutte contre le chômage, qui se pose dans les deux pays, sur des bases différentes. Dans le cas anglais, l'absence de salaire minimum conduisait à un écart parfois très faible entre le niveau du revenu minimum et le niveau du salaire, tandis que le système du *Family Credit* décourageait l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour les temps partiels. En France, le développement d'emplois rémunérés autour d'1/2 SMIC a réduit l'écart de revenu entre l'emploi « normal » et le revenu minimum. L'interaction entre la régulation du marché du travail et les politiques de lutte contre la pauvreté crée ainsi des difficultés dans les deux pays, motivant de nouvelles approches de la relation entre chômage et pauvreté (la « Troisième Voie » britannique, et les débats sur les « trappes » en France à la fin des années 90). Même si les politiques françaises ne s'appuient pas sur un référent idéologique aussi construit que les politiques britanniques, les logiques des réformes récentes sont très proches. Dans le cas français, elles prolongent une rupture importante avec le modèle français de protection sociale issu de l'après-guerre : après avoir accru la place de l'assistance dès la fin des années 80 (création du RMI), on tend désormais à rendre l'ensemble des prestations (assistance et assurance) conditionnelles au travail ou à la recherche d'emploi, comme dans le modèle libéral. On peut donc voir dans cette convergence partielle de la

France et du Royaume-Uni le signe des mutations ambiguës du modèle continental et de son « hybridation » par le modèle libéral.

De manière plus générale, si cette étude ne remet pas en cause la notion de modèle national dans le domaine des politiques sociales et des politiques de l'emploi, elle conduit néanmoins à se garder d'une interprétation trop systématique de celle-ci : le changement est possible, y compris le changement innovant.

2.2 L'hétérogénéité des politiques de l'emploi en Europe : approches transversales

- La régulation du temps de travail en Europe

Dans le cadre de la Commission RTT du Plan, j'ai été chargée d'une analyse comparative de la régulation du temps de travail en Europe, afin d'identifier les particularités françaises. J'ai utilisé à la fois une approche statistique, sur la base des travaux de l'OCDE, afin de positionner les pays en niveau et en évolution, et une approche institutionnelle, identifiant les acteurs impliqués dans la régulation du temps de travail et les modes de coordination utilisés (en particulier la distinction entre loi et négociation).

D'un point de vue statistique, l'indicateur de durée annuelle effective du travail se situe sur une tendance à la baisse dans la plupart des pays de l'OCDE entre 1997 et 2000 (les exceptions à cette tendance sont la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis): mais il s'agit d'une lente diminution, qui s'explique essentiellement par le développement du temps partiel et par l'allongement des congés payés. La France suit cette tendance à la baisse, avec un positionnement moyen au sein des pays européens (en 2000).

La seconde tendance repérable est le développement des formes flexibles d'organisation du temps de travail (temps partiel, heures supplémentaires, annualisation…). La France connaît dans les années 90 un rattrapage du point de vue de la place du temps partiel, qui atteint en 2000 la moyenne européenne, mais avec une forte proportion de temps partiel subi.

D'un point de vue institutionnel, le travail réalisé confirme le lien habituellement relevé dans la littérature entre la distribution du temps de travail et le niveau de régulation (centralisé –norme légale ou négociation collective centralisée-, par branche, ou décentralisé). Mais il conduit à souligner des évolutions importantes dans les stratégies des acteurs, qui constituent des points de convergence : dans l'ensemble des pays européens, la

négociation sur le temps de travail s'écarte de la question des conditions de travail, et devient un enjeu de politique de l'emploi, et de création de nouveaux droits individuels.

Par ailleurs, l'intervention de l'Etat existe dans d'autres pays que la France : en Allemagne, l'Etat cherche à promouvoir des négociations tripartites au travers des « Alliances pour l'Emploi ». Il est également intervenu au Danemark, pour augmenter le nombre légal de jours de congés, et en Belgique, où la norme légale de durée du travail hebdomadaire a été abaissée à 39 heures. Ainsi, l'originalité française tient plus à la forme de l'intervention publique (amplitude de la baisse de la durée, la France étant le seul pays doté d'une norme légale à 35 heures), qu'à son principe.

-Les voies de réforme des politiques ciblées sur les seniors[27]

La question de l'activité et de l'emploi des seniors constitue un problème important dans la plupart des pays européens, à la fois en termes de sélectivité du marché du travail, et en termes de réforme des retraites. De plus, au-delà des contextes nationaux, elle constitue un des enjeux de la coordination européenne en matière d'emploi, depuis l'affichage d'un objectif global et catégoriel de taux d'emploi (sommet du Luxembourg, puis sommet de Lisbonne[28]).

Dans un travail récent, nous avons réalisé une analyse comparative des politiques de l'emploi ciblées sur les seniors et de leurs réformes, en France, en Allemagne, au Royaume-Uni, et en Suède. Cette recherche comprend trois parties.

Dans un premier temps, nous avons cherché à caractériser la position des seniors sur le marché du travail dans ces quatre pays, à partir de données OCDE et Eurostat. Les données confirment l'idée que les plus âgés (quelle que soit la définition retenue, plus de 50 ans ou plus de 55 ans selon les publications) se situent dans une position spécifique dans tous les pays, avec des taux d'activité et des taux d'emploi plus faibles que l'ensemble de la population d'âge actif. On retrouve cependant certaines caractéristiques plus générales du marché du travail, comme l'effet protecteur de la formation à l'égard du risque de chômage, ou l'existence d'une différenciation hommes/femmes. L'effet d'âge se combine donc avec d'autres caractéristiques des individus. De plus, d'un point de vue comparatif, l'hétérogénéité des situations nationales est forte. Nous avons pu distinguer deux groupes de pays, dont les

[27] Recherche encore en cours, en collaboration avec P. Courtioux (DREES-MATISSE), et pour une étape ultérieure avec une doctorante du MATISSE, L. Davoine

[28] Cf. *infra* pour des éléments complémentaires sur cette dimension européenne.

régimes d'emploi des seniors sont nettement différenciés : d'une part la Suède et le Royaume-Uni, où le taux d'emploi est élevé, le taux de chômage faible, et la proportion de temps partiel relativement forte ; d'autre part la France et l'Allemagne, qui se caractérisent par des taux d'emploi faibles, une forte proportion d'inactifs parmi les 50-64 ans, et d'importantes inégalités par genre.

Dans un second temps, en liaison avec cette caractérisation des régimes d'emploi, nous avons procédé à un bilan des politiques existantes et des réformes en cours.

Nous proposons tout d'abord une classification des systèmes nationaux à partir d'une approche transitionnelle, qui relie les politiques publiques (retraites, préretraites, politiques sociales, assurance-chômage, politiques actives de l'emploi) aux transitions possibles sur le marché du travail (de l'emploi vers l'inactivité, du chômage vers l'inactivité, du chômage ou de l'inactivité vers l'emploi). Ce travail fait apparaître une tendance à la focalisation sur les sorties définitives vers l'inactivité en France et en Allemagne, au travers des préretraites et/ou de l'assurance-chômage (droits spécifiques, liés à l'âge, et associés à une dispense de recherche d'emploi). En revanche, ces incitations à l'inactivité sont faibles en Suède et au Royaume-Uni. Les politiques actives de l'emploi, visant à la reprise ou au maintien en emploi des seniors, sont récentes et relativement peu développées dans les quatre pays. Cet ensemble témoigne du poids de la sortie définitive d'activité dans les choix de politique publique des années 80, et confirme par ailleurs le lien entre les régimes d'emploi nationaux et les politiques mises en œuvre : l'opposition entre la France et l'Allemagne d'un côté, la Suède et le Royaume-Uni de l'autre, se retrouve au niveau de l'orientation des politiques publiques. L'hypothèse d'un effet important des dispositifs de cessation anticipée d'activité sur l'emploi des seniors est par ailleurs validée par les études d'évaluation existantes, tant au niveau micro qu'au niveau macroéconomique.

Compte tenu de la multiplicité des réformes en cours dans ce domaine, nous complétons ce bilan par une analyse des trajectoires nationales. Celle-ci permet d'identifier plusieurs voies de réforme, principalement l'intervention sur les incitations à la prolongation d'activité (en négatif, suppression ou restriction des mesures de cessation anticipée d'activité, en positif, renforcement du lien entre durée de cotisation et retraites, compléments de ressources en cas de reprise d'emploi, aide renforcée à la recherche d'emploi), le développement de préretraites à temps partiel, la mise en place de subventions et d'emplois publics temporaires ciblés sur les seniors. Le renforcement de la formation est évoqué dans tous les pays, mais sa mise en œuvre demeure limitée. Ces réformes sont globalement en conformité avec les orientations de la stratégie européenne pour l'emploi. Néanmoins, les

dynamiques observables sont hétérogènes : les différences entre les pays étudiés rejoignent la distinction entre deux logiques d'activation[29], une logique libérale (prédominance des incitations à l'activité sur une base individuelle, cas britannique), et une logique universaliste (réforme globale des droits avec un objectif explicite de bien-être social, cas suédois). Ces tendances coïncident avec les modèles de protection sociale tels que les définit Esping-Andersen, respectivement modèle libéral et modèle nordique. Les pays « continentaux » se situent dans une situation plus confuse, présentant des logiques multiples et « hybrides ». Pour le cas de la France et de l'Allemagne, étudiés dans cette recherche, les réformes apparaissent tardives, en dépit des mauvaises performances du marché du travail des seniors.

Un enjeu de recherche est alors de proposer des explications pour ces difficultés à réformer. Nous sommes partis de l'idée qu'il s'agissait d'un cas intéressant de dépendance du sentier, où les choix opérés à un moment donné (face à la montée du chômage, dans les années 80 en France, et 90 en Allemagne) persistent et s'auto-renforcent. La littérature institutionnaliste propose des pistes d'explication de ces phénomènes, parmi lesquelles les effets de coordination et d'anticipations au niveau des acteurs, mais également les effets propres des structures institutionnelles, qui jouent le rôle de filtre. Le point commun entre la France et l'Allemagne est d'avoir développé des dispositifs de cessation complète d'activité, créés formellement dans les années 60, mais dont le développement comme outil de gestion du chômage des seniors remonte aux années 80. Par ailleurs, dans les années 90, les deux pays ont tenté de réformer ces politiques afin de les rendre plus favorables à l'activité des seniors, notamment en relançant et en modernisant les possibilités de préretraite à temps partiel. Ce choix s'est avéré un échec relatif dans les deux pays, le dispositif à temps partiel ayant connu un succès modéré, et s'avérant souvent détourné dans son usage[30]. Nous proposons deux hypothèses pour expliquer cette situation. Premièrement, le choix pour les cessations définitives d'activité apparaît comme un compromis, qui mêle, sans les éclaircir, plusieurs logiques de justification existantes pour les acteurs. De ce point de vue, il est largement surdéterminé et sa remise en cause est difficile. Deuxièmement, les institutions des politiques sociales et des politiques de l'emploi conduisent à des effets d'interdépendance et de complémentarité, qui limitent l'effet d'une modification isolée d'une dimension de l'intervention publique. Ces effets sont analysables au niveau des règles de financement : la

[29] Cette distinction est proposée par Barbier (2003).

[30] Un nombre important de préretraites à temps partiel consistent en effet en la succession d'une période de travail à temps plein et d'une période d'inactivité totale jusqu'à la retraite, ce qui est contraire à l'esprit de ce type de dispositifs, dont l'objectif est le maintien en emploi des seniors avec une adaptation des conditions de travail.

réduction des dépenses publiques en faveur des préretraites en France a eu un impact limité sur le niveau global des entrées en préretraite, du fait de la coexistence de différentes sources de financement (et en particulier du rôle joué par l'UNEDIC). Ils sont également observables au niveau des dispositifs : les études empiriques soulignent l'existence d'une concurrence entre les innovations des années 90 à vocation d'activation (préretraites progressives en France, *Teilrente* en Allemagne), et les mesures à temps complet (ARPE[31] en France, assurance-chômage en Allemagne). La dépendance du sentier constitue ainsi une caractéristique importante de la dynamique des politiques ciblées sur les seniors dans les deux pays. Elle ne signifie pas que tout changement est impossible, mais souligne la nécessité de réformes globales, envisageant l'ensemble des effets d'interdépendance et de complémentarité et éclaircissant les priorités de l'action publique.

2.3 La dynamique des modèles et les analyses du changement institutionnel

A partir du constat empirique d'une évolution des régimes d'emploi et de politique de l'emploi en Europe, en particulier dans les années 90, cette orientation de recherche s'interroge sur les outils théoriques d'analyse du changement institutionnel et sur les implications de ces analyses en termes de politiques publiques. Il s'agit d'un axe transversal par rapport à l'ensemble des recherches présentées ci-dessus.

En effet, mes travaux d'analyse comparative des régimes d'emploi et de politique de l'emploi en Europe montrent l'importance des réformes menées dans ce champ depuis la fin des années 80. En résumé, ces travaux empiriques conduisent à souligner la coexistence de deux types de dynamiques en Europe : (1) une logique de persistance des différences et des spécificités nationales, où les réformes constituent des modifications graduelles de modèles marqués par des contraintes institutionnelles héritées du passé, les principes fondateurs demeurant identiques (hypothèse de « dépendance du sentier ») ; (2) une logique de réformes plus fondamentales, marquant une remise en cause des leviers et des principes de l'intervention publique dans le champ de l'emploi.

[31] Allocation de Remplacement pour l'Emploi.

Cette combinaison de logiques se retrouve dans les trois pays que j'ai étudiés de manière détaillée (France, Suède, Royaume-Uni). La politique de l'emploi française, après avoir approfondi la logique d'intervention sur le coût du travail en la généralisant (de l'allègement des cotisations sur les « bas salaires » jusqu'à l'aide structurelle aux entreprises passant à 35 heures, et la suppression de toute conditionnalité par la récente loi Fillon), s'oriente vers l'intervention sur l'offre de travail (PARE, Prime pour l'Emploi), suivant une logique nouvelle d'incitation au travail. Les réformes blairistes combinent l'approfondissement de la lutte contre les « trappes à inactivité », et des mesures de formation et d'aide à la création d'emploi (*New Deals*). Les politiques de l'emploi suédoises ont réagi à la montée du chômage du début des années 90 en créant de nouveaux dispositifs, en particulier des mesures ciblées (par exemple pour les jeunes), alors même que la tradition du « modèle suédois » reposait sur des mesures générales comprenant un objectif structurel. Dans l'ensemble, ces évolutions conduisent à un brouillage des modèles nationaux d'intervention sur l'emploi, que nous avons pu noter précédemment : de ce point de vue, la comparaison France/ Royaume-Uni est éclairante. Les politiques de l'emploi françaises tendent à se rapprocher du modèle britannique par l'accent mis sur l'offre de travail et les problèmes d'incitation. Les politiques britanniques reprennent des interventions sur la demande de travail, alors qu'elles avaient totalement disparu depuis la fin des années 80. On peut ainsi mettre en évidence des convergences, certes partielles, mais en apparence paradoxales, entre les modèles nationaux. Mon travail de comparaison France-Suède aboutit à des conclusions similaires pour la première moitié des années 90.

Ces conclusions m'ont amenée à formuler une voie de recherche nouvelle, que je compte prolonger. L'enjeu, du point de vue théorique, est de construire un cadre explicatif du changement institutionnel, qui soit de nature à prendre en compte ses différentes formes : dépendance du sentier, et réformes innovantes. Cette voie inclut la recherche des facteurs explicatifs du changement. Sur ces questions, qui intéressent autant la science politique que l'économie, j'ai réalisé un premier travail de cadrage théorique, en collaboration avec un politiste (Bruno Palier, CEVIPOF) : il nous est apparu que les analyses de North constituaient une référence centrale dans nos deux disciplines sur ces questions de changement institutionnel. Nous avons donc cherché à clarifier les apports de cet auteur.

- L'apport de Douglass North à l'analyse théorique du changement institutionnel

Le problème de la dynamique des institutions et des explications du changement institutionnel constitue un défi majeur pour les analyses institutionnalistes. Dans des travaux

récents, nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux apports de North, qui présente une théorie du changement institutionnel, s'inscrivant dans la lignée du programme de recherche néo-institutionnaliste, mais s'en distinguant par l'attention apportée aux facteurs informels. L'analyse de North (1990) aboutit à deux résultats principaux : (1) en présence de rendements croissants, une configuration institutionnelle donnée peut persister alors même qu'elle n'est pas nécessairement efficace et donner lieu à des phénomènes de dépendance du sentier ; (2) le changement institutionnel est progressif et intègre des facteurs informels autant que formels.

North fonde l'hypothèse de dépendance du sentier sur des mécanismes d'auto-renforcement, identiques à ceux qu'identifiaient David (1985) et Arthur (1989) dans le domaine technologique : l'existence de coûts fixes, les effets d'apprentissage, les effets de coordination, et l'existence d'anticipations adaptatives. Toutefois, du fait de sa conception de la nature des institutions, qu'il définit comme un ensemble complexe et interdépendant de règles formelles *et informelles* (incluant les représentations communes, héritées de l'histoire), il considère que ces effets sont renforcés dans le cas des dynamiques institutionnelles : « *the interdependent web of an institutional matrix produces massive increasing returns* (North, 1990, p 95) ». De plus, contrairement à David et Arthur, North raisonne en information imparfaite et inclut des coûts de transaction, qui conduisent à l'imperfection des mécanismes de rétroaction et accordent une place à des facteurs non strictement économiques dans les décisions des agents. La dépendance de sentier a deux conséquences fondamentales pour l'analyse des institutions : la première, c'est que l'histoire compte, autrement dit la compréhension des institutions actuelles ne peut être déconnectée d'une analyse historique ; la seconde, c'est qu'un choc identique ne conduira pas à la convergence, pour deux systèmes institutionnels différents. Ces deux propriétés sont particulièrement intéressantes pour étudier la dynamique de modèles nationaux hétérogènes.

Par ailleurs, notre article montre que l'apport de North ne se limite pas à donner des fondements économiques aux phénomènes de dépendance du sentier et d'irréversibilité des choix institutionnels. Les mécanismes théoriques précédents sont intégrés à une analyse plus générale du changement institutionnel, qui résulte d'une part d'une activité intentionnelle des agents ou des organisations, sur la base de calculs coûts/avantages, d'autre part de l'évolution des règles informelles, en partie liée aux modifications des règles formelles. Il s'agit ainsi d'un processus progressif. On notera que North reste relativement imprécis sur l'origine du changement : il envisage des modifications de prix relatifs et des changements de préférences des agents, mais cette notion est comprise de manière très large (elle inclut les goûts et surtout

les idées, voire l'idéologie). Néanmoins, il pose les bases d'une théorie du changement incluant à la fois le changement innovant et les phénomènes de dépendance du sentier.

Dans cette perspective, un certain nombre de questions restent ouvertes sur lesquelles je compte prolonger mes recherches. En particulier, l'ouverture aux « idées » comme facteur de changement, qui découle de l'ouvrage de North doit être précisée : dans une perspective interdisciplinaire, ceci suggère des croisements avec la science politique (par exemple avec les travaux de P. Hall, 1986, 1989). Par ailleurs, ce type d'analyse du changement mérite d'être confrontée avec d'autres travaux institutionnalistes, par exemple avec certains développements de l'Economie des Conventions. Comme je l'ai montré dans un compte rendu, les auteurs de ce courant proposent une analyse comparée des politiques publiques qui met l'accent sur la cohérence institutionnelle (mobilisant en particulier l'analyse sociétale), et introduit par ailleurs des références aux conceptions communes de la justice. Celles-ci s'articulent avec des « dispositifs socio-techniques », et peuvent constituer à la fois des mécanismes d'auto-renforcement du même type que ceux mis en avant par North, et des moteurs de changement[32].

[32] Cf. Bessy *et al*, 2001, et mon compte rendu dans *Economies et Sociétés.*

Section 3- L'évolution des politiques de l'emploi et l'histoire des théories du chômage

En introduction de cette synthèse, j'avais souligné la multiplicité des références existantes pour l'analyse théorique des politiques de l'emploi. Les analyses des sections précédentes ont montré que l'importance relative des différents paradigmes avait varié au cours du temps, de même que les politiques elles-mêmes. Afin de mieux comprendre l'évolution conjointe des politiques de l'emploi et des référentiels théoriques utilisés pour les analyser, j'ai récemment prolongé ces travaux dans une perspective nouvelle, fondée sur l'histoire des théories du chômage[33].

Notre hypothèse est la suivante : un des moyens de comprendre les débats autour des politiques de l'emploi est de les situer dans le contexte plus général de l'histoire des théories du chômage, et de ses interactions avec les faits économiques. Les cadres théoriques cités précédemment sont en effet apparus à des moments différents dans l'histoire de la pensée économique, en relation avec la question de la nature du chômage. Cet effort de clarification des enjeux théoriques et de leur inscription historique ouvre sur deux pistes de recherche complémentaires : d'une part, il s'agit d'identifier le paradigme de référence et son évolution ; d'autre part, il est nécessaire de relier ces éléments à l'histoire de la pensée économique.

Sur le premier point, nous sommes parties de l'hypothèse que les rapports officiels à vocation d'expertise et de conseil révélaient le référent théorique dominant ; nous nous sommes concentrées sur les rapports de l'OCDE (*Perspectives de l'Emploi*), qui présentent l'avantage d'une périodicité annuelle. Un examen systématique de ces publications depuis le début des années 80 permet de mettre en évidence deux ruptures dans l'analyse de la nature et des causes du chômage (ce diagnostic orientant bien évidemment les recommandations en matière de politique de l'emploi) : la première à la fin des années 80, et la seconde à la fin des années 90. On observe en effet un premier changement de paradigme dans le courant des années 80, où l'interprétation du chômage sort d'un référentiel keynésien, qui avait inspiré les politiques économiques des années 70, pour s'orienter vers un cadre de « synthèse », intégrant l'existence de concurrence ou d'information imparfaite d'une part, de coûts de transaction

[33] En collaboration avec H. Zajdela.

d'autre part (modèle WS-PS, et fondements microéconomiques de la courbe de Beveridge), et aboutissant à des recommandations d'intervention directe et surtout indirecte sur le coût du travail (modération salariale grâce à des réformes institutionnelles) afin de réduire le chômage. La fin des années 90 et le début des années 2000 prolongent ce processus d'éloignement par rapport au référentiel keynésien : les développements sur les « trappes » à inactivité et à chômage et la focalisation sur la dimension incitative et monétaire de l'offre de travail, qui fondent les nouvelles politiques d'incitation à l'activité, semblent en effet indiquer le retour à un concept de chômage qui n'est plus seulement classique, mais de surcroît volontaire.

Nous avons montré que l'émergence de cette nouvelle synthèse, à la fin des années 80 et au début des années 90, renvoyait à l'évolution des théories du chômage : celle-ci se caractérise par un processus de perte de substance de la théorie keynésienne du chômage, qui se traduit finalement par une réconciliation des classiques et des keynésiens autour de l'idée d'un chômage naturel d'équilibre. En effet, les keynésiens vont retenir de la nouvelle économie classique (et en particulier de la critique Friedmanienne de la courbe de Phillips) la nécessité pour la macroéconomie de disposer de fondements microéconomiques solides : de ce fait, afin d'expliquer le chômage, ils sont partis à la recherche de fondements microéconomiques à la rigidité des salaires (rigidité nominale, puis rigidité réelle), dans un cadre de concurrence imparfaite sur le marché du travail. Les développements des « nouvelles théories du marché du travail » rendent le salaire (et son degré de rigidité) endogène, qu'il soit choisi par la firme (modèles de salaire d'efficience) ou déterminé conjointement par les travailleurs et la firme dans le cadre de négociations.

Ces approches ont été intégrées dans un cadre d'équilibre général avec concurrence monopolistique sur le marché des biens : cet ensemble constitue le fondement du modèle WS-PS (*Wage Setting-Price Setting*), dont on peut dater la naissance à 1986. Ce modèle génère un chômage d'équilibre, qui est la conséquence d'un niveau trop élevé du salaire réel, lequel résulte des défauts de coopération d'agents qui, bien qu'ils agissent de manière rationnelle, ne peuvent se coordonner sur une situation optimale. Dans notre article, nous montrons, à partir d'une analyse sur la nature du chômage dans WS-PS, comment ce résultat va au-delà d'un simple consensus méthodologique autour de la nécessité de fondements microéconomiques : on peut considérer que le chômage d'équilibre de ce modèle marque un retour au taux de chômage naturel (auquel il fournit des fondements microéconomiques). Il ne s'agit nullement d'un chômage keynésien (à long terme, les politiques de demande sont inefficaces, même si elles conservent une efficacité à court terme sous certaines hypothèses), mais bien d'un

chômage classique. A partir de là, à la fin des années 80, on obtient un nouveau consensus sur la nature du chômage et les politiques de l'emploi, où le chômage est involontaire, mais classique. Cette perspective a connu des développements complémentaires importants, centrés en particulier sur les conséquences des problèmes transactionnels sur le marché du travail (modèles de recherche d'emploi, d'appariement et fondements microéconomiques de la courbe de Beveridge). Du point de vue théorique, le tournant plus récent vers les problèmes d'incitation à l'activité s'éloigne de ces théories centrées sur l'imperfection du marché du travail, et semble s'appuyer sur un cadre d'analyse concurrentiel de l'offre de travail, qui conduit à un chômage volontaire (résultant de la comparaison entre salaire courant et revenus de remplacement), proche de celui que Pigou décrivait en 1933.

Il me semble que cette analyse globale entre par ailleurs en écho avec d'autres travaux (antérieurs) que j'ai évoqués précédemment. Les débats français autour des 35 heures témoignent également de cette évolution du paradigme macroéconomique dominant en matière d'emploi et de chômage. L'affaiblissement du référentiel keynésien se traduit dès les années 80 par la mise en exergue des facteurs d'offre comme justification et condition de succès de la RTT, dans le cadre de modèles néo-keynésiens. Les modèles de négociation avec une durée du travail négociée endogène ajoutent aux déterminants de l'efficacité des 35 heures les comportements des salariés et/ou des syndicats. Ceci rejoint l'hypothèse, formulée précédemment, d'un déplacement dans l'analyse des causes du chômage vers un chômage involontaire classique, voire vers un chômage volontaire.

Ce bilan des théories du chômage et de leur utilisation par les experts économiques montre que nous sommes désormais bien loin de la conception du chômage défendue dans la Théorie Générale. Il ne fournit pas d'explication univoque de cette dynamique, même s'il souligne d'une part le rôle important joué par les keynésiens eux-mêmes dans le processus de création d'un consensus théorique sur l'existence d'un chômage d'équilibre (et sur ses causes « institutionnelles » et comportementales), d'autre part la force de ce que Keynes appelait le second postulat de l'économie classique, qu'il a rejeté sans réellement développer sa critique. Celle-ci ne porte en effet que sur le concept de salaire réel, et non sur celui de désutilité marginale du travail (chapitre 2 de la *Théorie Générale*) : on peut alors considérer que la faiblesse de la critique de Keynes dans la *Théorie Générale* à l'égard de la théorie néo-classique de l'offre de travail a contribué au maintien du concept de chômage volontaire. Plus généralement, cette réflexion renvoie aux travaux cherchant à expliquer le pourquoi de la perte de substance de la macroéconomie keynésienne à partir des faiblesses du projet

keynésien (choix du projet pragmatique pour Favereau, 1985 ; présence d'éléments contradictoires pour De Vroey, 1997, ...).

Au delà de ces enjeux internes à l'histoire de la pensée économique, il nous semble que ce type d'analyse combinée des évolutions théoriques et de leur transmission politique (sous forme de recommandations) est particulièrement intéressante dans le cas des politiques de lutte contre le chômage. Elle complète d'autres approches plus générales des changements de paradigme au sein des politiques économiques, qui mettent l'accent sur les facteurs sociologiques ou institutionnels comme conditions de l'innovation en matière de politique économique. Lordon (1997) analyse le « tournant libéral » des années 1980, et plus profondément la mutation radicale des politiques économiques depuis cette période, comme le résultat de la construction d'une opinion économique globale, délaissant les conjonctures locales, tous les regards convergeant vers les mêmes objets macroéconomiques, devenus les repères dominants dans la formation des anticipations. Hall (1986) explique en partie les retournements des politiques économiques en France et en Grande-Bretagne par le rôle des partis politiques et les intérêts des groupes sociaux qu'ils représentent, mais également par la diffusion d'idées sur l'économie. Néanmoins, si la question de la transmission des expertises économiques reste ouverte (on a vu au travers des études empiriques comparatives que la mise en œuvre des recommandations issues de l'OCDE par exemple n'est pas uniforme), et fait largement appel à des facteurs sociaux et institutionnels, il nous semble que l'histoire de la pensée économique éclaire la dynamique des idées économiques elles-mêmes. Elle contribue, en complément des approches précédentes, à motiver le rejet d'une interprétation purement « technique » et rationaliste (il y aurait un progrès des connaissances empiriques qui permet les réformes) des ruptures observables dans les recommandations en matière de politique de l'emploi.

Section 4 – La coordination européenne des politiques de l'emploi et des politiques sociales

La question de l'Europe sociale et de l'Europe de l'emploi est souvent considérée comme un thème secondaire par rapport aux enjeux macroéconomiques de l'intégration européenne. Cependant, l'inscription d'un titre Emploi dans le Traité d'Amsterdam, puis la mise en œuvre fin 1997 du « processus du Luxembourg », visant à coordonner les politiques d'emploi des pays de l'Union Européenne, ont accru l'importance de ce thème dans les débats, dans les échanges entre administrations nationales, et dans le champ de la recherche. Ceci d'autant plus que l'outil de coordination utilisé, labellisé « méthode ouverte de coordination », apparaît original, dans la mesure où l'objectif n'est pas d'imposer des politiques particulières, mais de définir en commun des orientations prioritaires ou « lignes directrices », mesurées par des indicateurs. Chaque pays reste libre des moyens de la mise en œuvre de ces objectifs, mais doit rapporter tous les ans le contenu des mesures prises et les soumettre à l'avis de ses partenaires. Cet ensemble définit la base institutionnelle de la « stratégie européenne pour l'emploi » : il s'agit sur le principe d'une procédure « souple » de coordination, par opposition à la coordination par les règles qui a préludé à l'entrée dans la zone Euro. Ce processus constitue donc en lui-même un objet de recherche intéressant, au-delà des débats sur l'incidence effective de la SEE sur les politiques nationales ou sur le contenu de l'intégration européenne. De ce point de vue, on peut noter que malgré le scepticisme initial des acteurs de l'emploi à l'égard de cette méthode, elle fait l'objet d'un jugement positif de la part des experts qui y participent dans les administrations nationales[34]. Signe de ce succès, la « MOC » a été étendue à des domaines relevant de la protection sociale en 2000 et 2001, « inclusion sociale » et retraites.

Cette question de la coordination européenne m'a d'abord intéressée comme un des déterminants des dynamiques institutionnelles observables en Europe. La SEE a sa place parmi les facteurs influençant les innovations au sein des politiques de l'emploi ou des politiques sociales, aux côtés de l'incidence des organismes internationaux intervenant dans ce champ (comme l'OCDE). Ceci est compatible avec une analyse du changement institutionnel incluant le rôle des « idées », ou de la diffusion de connaissances formelles ou

[34] Cf. les entretiens réalisés en France par Barbier et Sylla (2001), ou encore Coron et Palier (2002).

informelles, de représentations théoriques. Mais elle est également intéressante, d'un point de vue théorique et empirique, comme processus d'émergence d'un nouveau mode de coordination en Europe.

J'ai essentiellement travaillé sur le premier point, c'est-à-dire sur l'incidence de la MOC sur les politiques nationales. En collaboration avec Bruno Palier, j'ai mené une analyse du cas français, pour un projet d'ouvrage collectif proposant un bilan de la MOC dans plusieurs états membres. Le champ de notre étude était non seulement l'emploi, mais aussi les retraites et la lutte contre l'exclusion. Nous avons utilisé plusieurs matériaux empiriques : des statistiques simples sur le marché du travail afin de caractériser la position de la France par rapport aux indicateurs quantifiés de la stratégie européenne pour l'emploi, une analyse institutionnelle appliquée aux réformes mises en œuvre depuis 1997, et des entretiens auprès des acteurs en charge de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination. Une partie des entretiens avait été réalisés antérieurement par Gaël Coron et Bruno Palier ; une seconde partie a été menée spécifiquement pour ce projet par Christelle Mandin (CEVIPOF), sur un champ différent (retraites et « inclusion sociale »). D'un point de vue méthodologique, nous nous sommes appuyés sur l'hypothèse que l'influence de la SEE et de la MOC se lit davantage dans les logiques orientant les réformes et dans les pratiques des acteurs que dans les résultats (au moins à court terme). Ainsi, la France se situe dans une mauvaise position par rapport aux indicateurs « phare » de la stratégie européenne pour l'emploi, qui sont des objectifs de taux d'emploi. Cette situation a peu évolué depuis 1997. Cependant, au niveau des principes d'intervention, on peut détecter une influence de la coordination européenne sur le diagnostic en matière de chômage (le chômage est dû au niveau du coût du travail, aux effets désincitatifs de la protection sociale), sur la globalisation des questions relevant de la politique de l'emploi et de la protection sociale, sur les priorités de l'intervention publique (rendre la protection sociale favorable à l'emploi). Ceci correspond aux inflexions des politiques françaises que nous avions mises en évidence dans le cadre de la comparaison avec le Royaume-Uni. Les entretiens permettent de préciser les canaux par lesquels la MOC influence les politiques. L'idée de l'effet de levier est centrale dans les entretiens faits en France, c'est-à-dire l'idée que la MOC a permis soit de formuler autrement des intérêts déjà présents, soit de fournir un argument supplémentaire aux acteurs dans une négociation[35]. L'obligation d'élaboration d'un plan national d'action pour l'emploi (PNAE) semble par ailleurs avoir conduit à une meilleure coordination entre les administrations.

[35] Par exemple, le fait que le principe d'individualisation et de contractualisation de l'aide aux chômeurs, qui figure dans les lignes directrices, a fourni un argument supplémentaire au MEDEF pour imposer le PARE.

Cette question de l'articulation entre les politiques nationales et l'échelon européen est également présente dans notre travail d'analyse comparative des politiques de l'emploi ciblées sur les seniors, notamment dans le cadre du groupe de travail que je préside sur cette question au sein du réseau TLM.net. En effet, l'augmentation de la durée d'activité et son articulation avec la réforme des retraites constituent des éléments centraux dans l'affichage européen (en matière d'emploi et de retraites). A partir d'analyses portant sur plusieurs pays, je chercherai notamment à tester l'hypothèse selon laquelle la construction d'indicateurs communs, la diffusion d'informations entre les pays, notamment sur les succès et les échecs des différentes mesures, est de nature à faciliter la coordination des politiques nationales, selon un processus de nature informelle, différent de la coordination par les règles qui fonde la convergence des politiques macroéconomiques. Pour analyser ce type de processus, je compte m'appuyer notamment sur la notion d'équivalent fonctionnel, selon laquelle des dispositifs différents peuvent remplir une même fonction dans des systèmes institutionnels différents.

Cette question de la coordination des politiques d'emploi (et des politiques sociales) en Europe peut être prolongée dans une optique un peu différente, portant non pas sur les effets de la MOC sur les politiques nationales, mais sur l'articulation des différents niveaux de décision et de mise en œuvre en Europe. Je compte intégrer cette voie d'analyse à mon programme de recherche : je me limite donc ici à quelques éléments de réflexion préliminaire.

Cette question renvoie aux travaux sur le fédéralisme, qui s'intéresse aux formes de gouvernement qui promettent la meilleure résolution des problèmes d'allocation, de répartition et de stabilisation (Oates, 1999). Les développements récents des approches économiques du fédéralisme ont intégré les apports de l'économie de l'information, et prennent en compte les problèmes informationnels (hasard moral, sélection adverse) et les coûts de transaction. Concernant la relation entre fédéralisme et changement ou innovation politique, ces travaux aboutissent à des résultats ambigus. Ils montrent d'une part que les systèmes fédéraux[36] offrent des possibilités d'expérimentation et d'apprentissage par l'expérience au niveau des Etats membres, qui peuvent conduire à la diffusion d'innovations politiques efficaces. L'avantage de l'expérimentation décentralisée est d'autant plus important que l'incertitude sur l'impact des politiques est importante (ce qui est le cas pour les

[36] Un système fédéral est défini dans cette littérature comme un système où il existe plusieurs niveaux de gouvernement, chacun ayant une autorité politique, indépendamment de toute constitution formelle : il est donc différent du fédéralisme au sens politique du terme.

politiques de l'emploi). Mais d'autre part, l'existence d'externalités d'information (le résultat des expérimentations des Etats membres se diffuse aux autres) peut au contraire réduire l'incitation à l'innovation, par rapport à une situation centralisée (Oates, 1999). Pire, l'existence d'une compétition juridique et fiscale entre les Etats peut conduire à une course par le bas (Volden, 2002). Ces effets constituent un argument fort en faveur d'une mise en œuvre centralisée de la coordination, même si celle-ci se fait sur la base d'un apprentissage décentralisé. Le rôle de l'échelon central dans la convergence est donc d'autant plus fort que la politique concernée constitue un terrain de concurrence entre les Etats membres : ceci vaut tout particulièrement dans le domaine de la réglementation du marché du travail et des politiques sociales. En revanche, compte tenu de la faible mobilité du travail en Europe, les politiques de l'emploi (du moins celles qui sont centrées sur l'offre de travail) ou les politiques de retraite peuvent faire l'objet d'une coordination décentralisée avec un rôle minimal de diffusion de l'information pour l'échelon central. Ces analyses conduisent donc à douter de l'efficacité de la méthode ouverte de coordination dans le domaine social, tout en reconnaissant sa pertinence dans le domaine de l'emploi.

Ainsi la méthode ouverte de coordination serait-elle un fondement insuffisant de l'Europe sociale, quel que soit son intérêt dans la diffusion de connaissances et sans nier ses effets d'influence sur les politiques nationales (et sur le changement innovant en Europe). L'Europe sociale requiert dans cette perspective d'autres outils institutionnels (règles ou mécanismes budgétaires de stabilisation et de redistribution).

On notera que l'ouverture de la réflexion sur le fédéralisme à des déterminants des comportements autres que la rationalité individuelle et le calcul maximisateur permet d'introduire d'autres facteurs dans la coordination politique (comme les références à une conception de la justice sociale, le mimétisme ou la coutume…)[37], qui viennent nuancer ces résultats. Dans ce cas, ce qui compte serait avant tout la diffusion d'une conception commune de la justice sociale, et non le partage de l'autorité dans les structures de gouvernement.

Par ailleurs, la réflexion sur la coordination européenne ne peut échapper à la question des moyens : le respect d'un même *benchmarking* en matière de lutte contre l'exclusion ou contre la pauvreté nécessite des ressources supplémentaires pour les Etats membres les plus en difficulté, qui peuvent difficilement être dégagées sans redistributions financières entre les Etats. Le progrès de l'Europe sociale est donc conditionné à un accroissement des ressources budgétaires de l'Union (Théret, 2002). On peut interpréter cette situation comme le signe de

[37] Ceci peut se faire dans le cadre d'une économie politique se situant à la frontière de l'économie et de la science politique (Baslé, 2000).

la nécessité incontournable du renouvellement des formes politiques de l'Union elle-même : c'est la position de Théret, qui élabore plusieurs scénarios, dépendants de l'espace de solidarité sociale (national/communautaire) et du modèle politique (interétatique/intraétatique). Dans son cadre d'analyse, seule l'affirmation d'un principe de solidarité communautaire (donc d'une forme de fédéralisme) permet d'éviter deux écueils auxquels se heurte l'Europe sociale, soit le blocage sur les spécificités nationales, soit l'harmonisation par un référent libéral. La solution fédérale est également envisagée dans les scénarios de Boyer (1999), mais comme horizon de long terme. Le principe de la méthode ouverte de coordination est en revanche cohérent avec le second scénario du rapport sur le gouvernement économique de la zone Euro (« apprentissage et pragmatisme »).

Les facteurs d'incertitude apparaissent donc nombreux en ce qui concerne les formes institutionnelles de la coordination des politiques de l'emploi et des politiques sociales en Europe, tant d'un point de vue positif, que d'un point de vue prospectif et normatif. Cette question s'articule avec nos axes de recherche précédents, en particulier avec la question des sources du changement et de l'innovation politique dans les pays membres.

Conclusion

Sans revenir sur les axes de recherches évoqués dans le courant du développement, je souhaiterais présenter en conclusion deux remarques transversales, essentiellement méthodologiques.

Tout d'abord, mes recherches se caractérisent par un processus d'extension et de globalisation à partir d'un objet initialement circonscrit (les politiques actives de l'emploi et leur évaluation). En effet, elles incluent désormais un ensemble plus grand de politiques de l'emploi (comprenant par exemple les préretraites) et certaines politiques sociales, dans un champ élargi (incluant les politiques européennes et non seulement nationales). Au delà de la curiosité du chercheur, ce processus me semble nécessaire pour deux raisons. D'une part, il se conforme à une tendance des politiques elles-mêmes à la « globalisation », qui tend à affaiblir la pertinence de recherches trop limitées dans leur objet. Ceci vaut en particulier pour le champ de la lutte contre le chômage et des politiques sociales, où une approche exclusivement « sectorielle » des politiques ne permet pas de saisir certaines évolutions d'ensemble (par exemple, les modifications dans le mode de financement, la tendance à l'« activation »…).

D'autre part, les effets de plusieurs politiques ou institutions peuvent se combiner, soit pour se renforcer, soit pour d'annihiler : certains travaux d'économie du travail récents soulignent l'intérêt d'une approche incluant des combinaisons de politiques ou d'institutions. Ces études insistent sur les interactions et les complémentarités et montrent qu'un pays peut avoir certaines institutions *a priori* défavorables à l'emploi sans effet sur le chômage dès lors qu'elles sont couplées à d'autres politiques ou institutions (Cahuc et Zylberberg, 2001). Toutefois, quel que soit son intérêt, on doit bien entendu reconnaître les limites de cette « globalisation » de l'analyse : elle requiert une masse d'informations empiriques parfois considérable, sans que les mécanismes théoriques sous-jacents ne soient nécessairement bien établis.

Dans une perspective institutionnaliste, une manière de relever ces défis, à la fois sur le plan théorique et sur le plan empirique, est d'ouvrir l'analyse à des interrogations pluri-disciplinaires. La compréhension des transformations des politiques publiques, des dynamiques nationales, des phénomènes de convergence partielle ou au contraire de maintien des modèles, rejoint des interrogations existant en science politique, et plus particulièrement dans le champ de « l'analyse des politiques publiques » (Muller, Surel, 1998 ; Muller, 1998). Dans cette discipline, l'origine du changement fait l'objet de débats, notamment entre les travaux qui mettent l'accent sur les stratégies et intérêts individuels, et ceux qui insistent sur le rôle des idées. Un troisième pôle s'affirme dans une position intermédiaire, en relevant la dimension cognitive des politiques publiques, qui constituent des « référentiels », c'est-à-dire des cadres d'interprétation du monde, exprimant éventuellement des jeux d'acteurs et des intérêts mis en jeu. La dynamique résulte alors des décalages entre référentiel « local » (d'une politique donnée, d'un groupe d'acteurs) et le référentiel global (Muller, 2000) . L'insistance sur le caractère cognitif des politiques publiques rend ces analyses compatibles avec les développements récents du programme de recherche institutionnaliste. Or les méthodes d'analyse empirique utilisées dans ces travaux, telle que l'analyse sociologique de l'action publique à partir d'entretiens, peuvent contribuer à ouvrir la boîte noire des politiques économiques, et à comprendre en amont les mécanismes de la dynamique des politiques étudiées (y compris de leur persistance), en aval certains éléments d'explication de leur efficacité/inefficacité. C'est pourquoi, au terme de ces six années de recherche depuis ma thèse, je pense que ce type d'interactions disciplinaires et d'ouvertures méthodologiques, qui

semblent plus développées dans d'autres pays européens qu'elles ne le sont en France[38], contribuent à enrichir l'analyse.

[38] Le laboratoire berlinois WZB –unité marché du travail et politiques sociales, dans lequel j'ai séjourné, constitue un exemple d'une pluridisciplinarité : il associe des économistes, des sociologues et des politistes. Le réseau de recherche TLM.net, actuellement en cours, présente cette même caractéristique de mêler diverses disciplines autour de la question de l'analyse du marché du travail et de ses voies de réforme.

Références bibliographiques

ABRAHAM K., HOUSEMAN S. (1993), *Job Security in America : Lessons from Germany*, The Brookings Institute, Washington, 175 p.

ARTHUR B. (1989), "Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Small Historical Events", *The Economic Journal*, march, n°99, pp 116-131.

BARBIER J-C. (2003), « Systems of Social Protection in Europe : two Contrasted Paths of Activation and maybe a third », *in* JÖRGENSEN H., LIND J., KNUDSEN H. (1993), eds, *Labour and Employment Regulation in Europe*.

BARBIER J. C., SYLLA N.S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES, 2001.

BASLE M. (2000), « L'offre et la demande de redistribution sociale à différents niveaux », in BASLE M. ed. (2000), *Economie Politique de la coordination en Europe*, Economica, pp 253-265.

BELLMANN L., JACKMAN R (1996b), « The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch », *in* SCHMID G. *et al* (1996), pp 725 - 743.

BELLMANN L., JACKMAN R. (1996a), « Aggregate Impact Analysis », *in* SCHMID G. *et al* (1996), pp 143 - 160.

BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B. (1995) : « Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs », *Cahiers du CEE*, n° 34, 349 p.

BOYER R. (1999), *Le gouvernement économique de la zone Euro*, rapport du CGP, La Documentation Française.

BOYER R., SAILLARD Y. (1995), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

CAHUC P. et GRANIER P. (1997), *La réduction du temps de travail : une solution pour l'emploi ?* , Economica.

CAHUC P., ZYLBERBERG A. (2001), *Le marché du travail*, De Boeck.

CALMFORS L. (1994), « Politiques actives du marché du travail et chômage - cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures », *Revue Economique de l'OCDE*, n° 22, pp 8 - 51.

CETTE G., TADDEI D. (1997), *Réduire le temps de travail : de la théorie à la pratique*, Paris, Le Livre de Poche.

CORON G. et PALIER B. (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », *in* C. De la Porte et P. Pochet (ed*), Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp.97-136.

DARES (1996) : *Quarante ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, 367 p.

DAVID P. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* 75 (May) : 332-7

DELEAU M., LE VAN C., MALGRANGE P. (1990), « The long run of Macroeconometric Models », in *Essays in Honour of Edmond Malinvaud*, The MIT Press.

DE KONING J., H. MOSLEY (ed) (2001), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries,* Cheltenham : Edward Elgar

De VROEY M (1997), « Involuntary Unemployment : The Missing Piece in Keynes'General Theory", *European Journal of the History of Economic Thought*, 4: 258-83.

FAVEREAU, O. (1985), « L'incertain dans la 'révolution keynésienne' : l'hypothèse Wittgenstein », Cahiers de l'ISMEA, *Economies et Sociétés,* n°3 : 29-72.

GAZIER B.(1998), « Full-employment, Employment Regimes and Transitional Labour Markets : a Comparative Approach », Conférence programme TRANSLAM, Berlin, janvier 1998, 26 p.
GAZIER B. (2003), *Tous « sublimes ». Vers un nouveau plein-emploi?*, Flammarion, 374p.
HALL P. (1986), *Governing the Economy*, New York, Oxford University Press.
HALL P. (1989), *The Political Power of Economic Ideas,* Princeton, Princeton University Press.
HALL P., SOSKICE D. (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
HECKMAN J., ROBB R. (1986), « Alternative Methods for evaluating the Impact of Interventions : An Overview », *Journal of Econometrics*, 30, pp 239 - 267.
HECKMAN J., SMITH J. (1996), « Experimental and non experimental Evaluation », *in* SCHMID G. *et al* (1996), pp 37 - 82.
HODGSON G. (1989), *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity, 365 p.
LALLEMENT M., SPURK J. (DIR) (2003), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Editions.
LAYARD R., NICKELL S., JACKMAN R. (1991*), Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, 561 p.
LEGALES P., PALIER B. (2002), "Introduction : l'économie politique en débat", *l'Année de la Régulation*, vol 6.
LORDON F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel.
MAURICE M. (1989), « Méthode comparative et analyse sociétale », *Sociologie du Travail*, n°2, pp 175-190.
MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156p
MULLER P. (1998), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QSJ ?
MULLER P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol 50-n°2, pp 189-207.
NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press, 152 p.
OATES W. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Litterature*, vol 37, pp 1120-1149.
OHLSSON H. (1992), « Job Creation Measures as Activist Fiscal Policy - an Empirical Analysis of Policy Reaction Behaviour », *European Journal of Political Economy*, 8, pp 269 - 280.
PALIER B. (2002), *Gouverner la Sécurité Sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945,* PUF, Le lien social, 466 p.
PISANI-FERRY J. (2000), *Plein emploi*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique, La documentation française.
PISSARIDES C. (1990), *Equilibrium Unemployment Theory*, Basil Blackwell, Oxford, 173 p.
SCHMID G. (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung*, Campus, Francfort.
SCHMID G. (ed) (1994b), *Labour Market Institutions in Europe*, Sharpe, New-York / London, 291 p.
SCHMID G., O'REILLY J., SCHÖMANN KLAUS (eds) (1996*), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cambridge, G-B, 954 p.
THERET B. (2002), « Les récentes politiques sociales de l'Union européenne au regard de l'expérience canadienne de fédéralisme", *Sociétés Contemporaines*, n° 47, pp 50-78.
THERET B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme*, PUM, Peter Lang.
VOLDEN C. (2002), "The Politics of Competitive Federalism : A Race to the Bottom in Welfare Benefits?", *American Journal of Political Science*, 46.2, pp 352-363.