

**Approche comparative de l'impact des politiques d'emploi aidé sur
l'articulation entre emploi et protection sociale en Europe**

Andréana Khristova, *Groupe de Recherche sur l'Education et l'Emploi,*
andreana.khristova@univ-nancy2.fr

Nathalie Moncel, *Centre d'études de l'emploi, nathalie.moncel@mail.enpc.fr*

Introduction

Notre communication présente les questions préalables à une démarche de comparaison des politiques d'emploi aidé et de leur impact sur l'articulation entre emploi et protection sociale issue d'un double constat sur les politiques d'emploi en France: la multiplication des politiques d'emploi « aidé » ou subsidié créant des formes d'emploi qui dérogent à la norme salariale, d'une part, et l'instrumentalisation des réformes de la protection sociale pour la lutte contre le chômage d'autre part. La mise en perspective avec d'autres situations nationales dans le cadre des travaux d'un réseau européen¹ a mis en évidence que le centrage sur les politiques d'emploi aidé résistait mal à une démarche de comparaison internationale.

Le premier point de ce papier montre comment l'analyse des politiques d'emploi en France pose la question de l'articulation entre emploi et protection sociale. Située à cheval sur différents champs de recherche et encore peu abordée comme telle dans la littérature socio-économique internationale, cette thématique est au cœur de plusieurs travaux comparatifs récents qui s'inscrivent dans les préoccupations de la stratégie européenne de l'emploi et de l'agenda social européen.

Dans un deuxième point est abordée la question de la comparabilité des catégories utilisées pour désigner l'action publique dans le champ des politiques d'emploi. Si les problèmes liés à la protection sociale et à l'emploi apparaissent communs aux pays européens, ils ne sont pas d'ampleur identique et ne se posent pas dans les mêmes termes d'un pays à l'autre. Les raisons de comparer les systèmes d'emploi et de protection sociale nationaux se sont accrues et la mise en perspective des mesures déployées et de leurs résultats s'impose comme cadre référentiel des politiques sociales et de l'emploi. Au-delà de la raison classique qui consiste en la production de la connaissance scientifique, les comparaisons sont une source indéniable d'expériences participant de la construction d'une stratégie européenne. Elles servent donc de point d'appui à l'orientation des choix communautaires (à partir d'un repérage de « bonnes pratiques », à partir de la référence à un pays comme modèle implicite). La comparaison internationale n'a pourtant rien d'évident et pose avec force plusieurs questions parfois esquivées dans les recherches nationales. Elle invite à s'interroger aussi bien sur les catégories analytiques et leur pertinence à une échelle supra-nationale que sur le pouvoir explicatif des approches théorico-analytiques pour rendre compte des changements en cours. Le troisième point s'attache plus particulièrement à la présentation des différents modes d'appréhension de la diversité et de la dynamique du lien emploi-protection sociale, et argumente en faveur d'une approche qui replace les politiques d'emploi dans les transformations du rapport salarial et de son articulation aux rapports économiques.

¹ Réseau TSER « La construction sociale de l'emploi », 5^{ème} PCRDT, voir Clasquin, Friot (2001).

1. Les enjeux des politiques de l'emploi pour l'articulation entre emploi et protection sociale

1.1. Le rôle particulier des politiques d'emploi en France

A la fin des années 90, les travaux conduits pour le compte de la Mire dans le cadre du programme de recherche « Interaction emploi, travail, protection sociale » ont mis en évidence le rôle particulier joué par les politiques de l'emploi et les politiques sociales dans la diversification et le réaménagement des articulations entre l'emploi et la protection sociale (Burdillat, Outin, 2000). Ils montraient que la mise en place de nouveaux rapports entre travail, protections et garanties de ressources passent par la redéfinition des règles antérieures d'affiliation et de cotisations (notamment en ce qui concerne l'allocation chômage et les minima sociaux), le recul du financement par l'emploi au profit du financement par l'impôt des prestations sociales (l'impôt représentait 16,6% du financement de la protection sociale en 1999 contre seulement 3% en 1990), et la création de situations salariales mixant politiques d'emploi et politiques sociales, comme dans le cas des sorties anticipées d'activité, des statuts d'insertion par l'économique, ou encore des activités occasionnelles.

L'impact de ces dispositifs se traduit également par la production d'une population de salariés définis par leur manque (soit du fait de leurs caractéristiques propres, soit du fait de la nature de leur emploi ou secteur d'activité) et dont l'emploi est « aidé » dans le cadre de mesures ouvrant droit à une réduction des cotisations sociales et/ou à une subvention publique. De fait, ces salariés se trouvent raccrochés de façon nouvelle à la protection sociale associée à l'emploi soit par dérogation par rapport à l'emploi « norme », soit par une incomplétude des droits sociaux ouverts par l'emploi. M. Burdillat et J.L. Outin, animateurs du programme de recherche de la MiRe conduit avant la mise en place de la prime pour l'emploi, concluaient alors que « *ce mouvement, dont le principe de l'impôt négatif illustre la version extrême, pourrait signifier qu'à la périphérie d'un monde d'emploi pleinement sécurisé, une partie des actifs occupés s'inscrirait dans un champ salarial soumis structurellement à des règles du jeu d'affiliation et de sécurités alternatives* » (Burdillat, Outin, 2000).

Ces préoccupations font écho à ce que Christine Daniel (1998) qualifie de « révolution silencieuse » des politiques d'emploi en France au cours des années 90, à savoir le basculement des politiques d'emploi spécifiques construites autour de catégories de demandeurs d'emploi vers des politiques plus généralistes ayant pour objectif d'agir sur le volume d'emploi. A cet effet, trois types d'instruments plus généraux ont été développés lors de la dernière décennie : les abaissements de charges sur les bas salaires, le développement d'un tiers secteur (emplois non marchands, emplois familiaux), et les actions sur le temps de travail.

Ces dispositifs marquent d'une part un changement important dans les politiques d'emploi puisque ce sont les caractéristiques de l'emploi (et notamment le niveau du salaire) et non celles de la personne qui déclenche la mesure d'aide à l'employeur. Ils correspondent d'autre part à une nouvelle orientation pour les flux financiers publics d'aide à l'emploi² dont une partie importante liée aux exonérations de cotisations prend désormais la forme d'une dette de l'état auprès des organismes de sécurité sociale alors qu'elle était traditionnellement une dépenses auprès des entreprises. Ainsi, les dépenses publiques associées aux baisses générales

² Pour une description exhaustive des aides publiques pour l'emploi à la fin des années 90, on peut se reporter utilement au rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (Bapt, 1999). On limite ici l'analyse aux flux concernant les dispositifs d'exonération de cotisations sociales car ce sont eux qui ont connu la plus forte croissance.

de cotisations sociales, qui ne sont pas intégrées au compte de la dépense pour l'emploi (DPE), représentaient en 2001 14,5 milliards d'euros, montant comparable à celui des dépenses ciblées de la politique d'emploi, hors formation professionnelle. Enfin, ces dispositifs participent au mouvement de déstabilisation des liens entre emploi et protection sociale pour une partie croissante de salariés. En 2001, 2 millions de personnes sont employées dans le cadre de dispositifs ciblés (9% de l'emploi salarié), et 11 millions d'emplois ouvrent droit à des allègements de cotisations sociales employeurs (DARES, 2003).

Au total, on peut considérer que la révolution silencieuse des politiques d'emploi conduit à une extension de la catégorie d'emploi « aidé », au sens d'emploi subventionné³, car tous les dispositifs comprennent une prise en charge partielle du coût salarial par des financements publics. Cette évolution est encore mal saisie dans les comptes de la dépense pour l'emploi, et les contributions publiques associées aux exonérations de charges n'apparaissent pas dans les données de comparaison internationale sur les politiques d'emploi⁴, ce qui, bien évidemment, introduit un biais considérable dans toute démarche de comparaison. Cela reflète le caractère novateur des dispositifs tant dans leur forme que dans leur action de déconnexion entre l'emploi et les flux de financement de la protection sociale.

Evolution parallèle à l'extension de l'emploi subventionné, on assiste à l'apparition d'une catégorie de « travailleurs subventionnés » pour lesquels les ressources d'activité, et la situation de salarié, conditionnent l'octroi d'une aide publique qui vise à lutter contre la pauvreté laborieuse et les trappes à chômage. Ainsi, un ensemble de réformes fiscal-sociales ont été conduites au tournant des années 2000 dans le but d'améliorer les incitations au travail. Selon l'étude comparative conduite par Hélène Périvier (2003), le cas de la France est remarquable par la panoplie des mesures engagées dans ce sens et qui concernent à la fois la réforme de la taxe d'habitation et du système d'allocations logement, la mise en place d'une couverture maladie universelle, l'élargissement du mécanisme d'intéressement qui permet le cumul de minima sociaux (type RMI) avec des revenus d'activité, et enfin la mise en place d'un dispositif de crédit d'impôt (la prime pour l'emploi ou PPE), auquel sont éligibles les individus déclarant un revenu d'activité⁵. Ce crédit d'impôt reprend les mécanismes de la protection sociale liée à l'emploi, tant en terme de condition d'éligibilité et que de définition de la prestation. C'est en effet la situation d'emploi qui ouvre droit à la PPE dont le montant est défini en fonction du niveau de rémunération.

Au cours de la dernière décennie, on assiste donc à un reformatage du lien entre emploi et protection sociale. Les réformes mises en œuvre dans le champ de l'emploi, de la protection sociale et de la fiscalité, ont de fait transformé ce lien pour une part majoritaire de la population salariée⁶. De nouvelles formes d'emploi ont été instituées qui reposent sur des logiques inédites tant dans la nature du financement que dans le mode de régulation et de définition des droits sociaux associés à l'emploi.

L'ampleur des mesures qui, en France, participent à la transformation des liens entre emploi et protection sociale, n'est pas sans rapport avec le mot d'ordre de la Commission Européenne

³ Rappelons que la catégorie « emploi aidé » au sens des comptes de la dépense publique pour l'emploi ne concerne que les dispositifs ciblés ouvrant droit à une aide publique et non les dispositifs généraux d'exonération de cotisations sociales.

⁴ comme par exemple dans la base de données harmonisées « Labour Market Policies » produite par EUROSTAT sur le modèle de la base OCDE sur les politiques d'emploi.

⁵ En 2001, la PPE était versée pour un revenu annuel allant de 0,3 à 1,4 SMIC, 92,5% des bénéficiaires étaient salariés dont les deux-tiers avec un revenu professionnel entre 1 et 1,4 SMIC (Périvier, 2003).

⁶ Ce constat est encore renforcé si on tient compte des réformes successives du système de retraite français. Pour un point de vue comparatif, voir Friot (2004).

de « rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi ». Il s'agit à présent de voir comment cette question est abordée dans les travaux comparatifs.

1.2. La problématique du lien emploi-protection sociale dans les approches comparatives des politiques d'emploi

Un état de l'art des travaux comparatifs traitant de l'impact des politiques d'emploi sur les liens entre emploi et protection sociale conduit à un double constat.

Il apparaît tout d'abord que la problématique du lien emploi-protection sociale est relativement récente. Dans la littérature internationale, les études sur les transformations de l'emploi et du marché du travail sont en effet déconnectées des études sur les réformes de la protection sociale, une des raisons de cette séparation étant sans doute le partage disciplinaire des champs de recherche.

D'un côté, les principaux développements sur les marchés du travail en Europe ont été largement documentés et contrastés selon leur ampleur dans les différents pays européens⁷ : déclin du taux d'emploi, montée du chômage sélectif et persistant, basculement de l'emploi industriel à l'emploi tertiaire et des professions ouvrières aux professions des secteurs des services, mutations de l'organisation du travail et introduction des nouvelles technologies, flexibilisation des modes d'emploi et des temps de travail, augmentation des inégalités salariales et émergence de la figure du travailleur pauvre. Cependant, peu nombreuses sont les études sur l'emploi qui questionnent le rôle de la protection sociale dans la division et l'organisation du travail social et le fonctionnement des marchés du travail⁸. Dans les recherches sur le marché du travail, les politiques sociales sont considérées de façon instrumentale, soit en tant que remède aux problèmes sociaux issus des transformations de l'emploi, soit en tant qu'une des causes des dysfonctionnements du marché du travail par leur rôle sur l'offre et la demande de travail.

D'un autre côté, les changements dans les systèmes nationaux de protection sociale ont été analysés de façon extensive, les analyses questionnant le recul, le recadrage mais aussi le futur ou le renouveau des « états-providence » ainsi que le nombre d'idéaux types identifiables (Arts, Gelissen, 2002 ; Pierson, 2001 ; Kuhnle, 2000). La plupart des travaux, issus majoritairement des sciences politiques, prennent comme objet les politiques de protection sociale et considèrent les transformations du marché du travail et de l'emploi de façon exogène comme relevant de déterminants économiques.

Entre ces deux catégories de travaux, on trouve la littérature concernant la comparaison des politiques d'emploi et des politiques sociales qui emprunte à la fois aux diagnostics et formalisations des transformations du marché du travail et aux typologies des systèmes de protection sociale. Sans entrer dans le détail, on peut distinguer deux types de recherche selon que les politiques sont prises en tant que contexte de faits sociaux ou en tant qu'objet d'étude. Dans le premier cas, les études comparatives partent d'une question sociale, tel que le chômage, la précarité ou la pauvreté, et examinent sa réalité dans différents contextes sociétaux en prenant en compte les dispositifs des politiques sociales. Un tel questionnement a par exemple été porté sur l'expérience du chômage dans différents pays européens (Gallié, Paugam, 2000) et a conduit à caractériser des régimes de chômage au croisement entre systèmes d'emploi et système de protection sociale.

⁷ Notamment dans les publications de la DG Emploi et affaires sociales de la Commission Européenne, publications du MISEP ou rapports sur l'emploi en Europe.

⁸ On trouve néanmoins cette préoccupation dans les travaux sur les rapports de genre, voir pour une synthèse Lewis (1992).

Dans le second cas, les politiques d'emploi sont l'objet d'étude et elles sont analysées sous différents angles : niveaux et type de dépenses (avec la distinction entre dépenses actives et dépenses passives), dispositifs et modalités de mise en œuvre (notamment par les services publics de l'emploi), cadres institutionnels et contextes politiques spécifiques dans lesquelles elles s'inscrivent (rôle des partenaires sociaux, tendances politiques des gouvernements, dispositions constitutionnelles). Ce dernier type de recherche est au fondement des typologies développées à la suite des travaux d'Esping Andersen (1990, 1999) et s'inscrit plus globalement dans l'analyse de la diversité des systèmes capitalistes (Wood, 2001 ; Hall et Soskice , 2001). La démarche retenue consiste à mettre en rapport variété des modes d'organisation de l'activité économique et variété des politiques publiques. Les politiques sociales dans leur ensemble et quel que soit leur objet (emploi, chômage, formation, famille, santé...) sont vues comme des supports à l'organisation du capitalisme compensant l'asymétrie de la relation d'emploi, répondant à l'aversion pour le risque des individus et palliant l'incapacité du marché à organiser la prise en charge de ces risques.

C'est également le cadre de travaux plutôt économiques et économétriques qui étudient l'influence des systèmes de protection sociale sur les performances en termes de croissance et d'emploi des différents pays (Atkinson, 1995, Scharpf, 2000). Fortement représenté dans les publications de l'OCDE, ce type d'approche s'est développé notamment dans le cadre de l'objectif de réforme des systèmes de protection sociale pour qu'ils soient soutenables et favorables à l'emploi. La démarche classique est d'observer les corrélations entre niveau et type de recettes et dépenses publiques de protection sociale⁹ et indicateurs relatifs à l'emploi et au fonctionnement du marché du travail (taux d'activité, d'emploi et de chômage pour les différentes catégories de population, productivité du travail, effets en termes de trappes à inactivité...). Les interprétations s'appuient ensuite sur des rapports de causalité majoritairement issus des théories néoclassiques du marché du travail. La démarche de comparaison des situations nationales permet d'établir un étalonnage (benchmarking) des performances des différents pays et ainsi d'isoler les cas exemplaires et les meilleures pratiques.

Il y a donc traditionnellement deux champs d'analyse, marché du travail et emploi d'une part, système de protection sociale et politiques sociales d'autre part, qui utilisent chacun les apports de l'autre mais n'associent pas leur objet. Cet état de déconnexion est attribué par Salais et Whiteside (1998) à une séparation historique entre régulation des questions d'emploi et régulation des questions de protection sociale, correspondant à la distinction entre marché et état qui est centrale dans les pays anglo-saxons dont sont issues les études dominantes au niveau international.

Cette séparation entre toutefois en contradiction avec le fait historique lui aussi, d'une construction conjointe de l'emploi et de la protection sociale, dans le sens où la relation salariale s'est construite précisément à l'articulation entre règles marchandes de l'échange sur le marché du travail, et régulation publique de la relation de rémunération et de subordination. Comme le rappelle Simon Deakin (2002) :

« La « contractualisation » de la relation d'emploi est allée de pair avec le développement progressif de la législation sociale dans le domaine de l'indemnisation en cas d'accident du travail, de l'assurance sociale et de la protection de l'emploi. Les termes « contrat de travail » et « salarié » n'ont commencé à être utilisés couramment pour décrire les travailleurs salariés qu'à la suite de ce processus. La contractualisation avait deux aspects principaux : la limitation des pouvoirs légaux de commandement, laquelle a reçu une forme contractuelle expresse ou implicite, et l'utilisation de la relation d'emploi en tant que moyen

⁹ Il est intéressant de noter qu'en effet les données concernent principalement les flux à caractère publique, laissant de côté les flux privés obligatoires ou non, ainsi que les écritures comptables relevant d'exonérations fiscales, qui forment une composante essentielle de certains systèmes de protection sociale.

de couvrir et de redistribuer les risques sociaux et économiques en imposant aux employeurs l'obligation de percevoir des cotisations et d'indemniser les périodes d'interruption de gains. » (p.215, souligné par nous).

Ce processus de « decommmodification » du travail est mis à mal par l'érosion de la forme typique de la relation salariale. Plus précisément, J. Gautié (2003) distingue trois facteurs de « re-commodification » du travail : la précarisation de la relation d'emploi pour une partie des salariés, l'introduction de la logique de compétences et de service au sein même de la relation d'emploi, et l'individualisation des rémunérations.

Partant du diagnostic d'une destabilisation des modes de régulation antérieurs articulant marchés du travail et systèmes de protection sociale, un ensemble de travaux aborde la question de la conciliation entre une flexibilisation accrue dans les sphères de la production et de l'emploi, et une protection adéquate de l'individu face à des risques sociaux croissants. Les différentes approches dans ce champ peuvent être distinguées selon qu'elles développent des considérations sur l'adaptation des politiques sociales et des politiques d'emploi face aux transformations des marchés du travail ; ou qu'elles interrogent les conséquences des transformations de l'emploi en termes d'accès aux ressources et aux droits sociaux.

Les travaux de la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, ont contribué à l'essor de recherches comparatives sur la thématique des liens entre emploi et protection sociale (voir Bosco, Chassard, 1999 dans le rapport « Linking Welfare and Work »; et plus récemment le rapport « Flexibility and Social Protection », 2003). Ils s'inscrivent dans la veine des travaux en termes de « flexi-sécurité » (issu de l'anglais « flexicurity » par rapprochement des mots « flexibility » et « security »), concept valise qui part de l'idée générale d'une protection sociale pour les salariés occupant des formes flexibles d'emploi (Klammer, 2000). En tant que stratégie politique, la fléxi-sécurité est présentée par Wilthagen et Tros (2004) comme une politique qui tente, de façon synchronique et délibérative, de développer d'une part la flexibilité du marché du travail, de l'organisation du travail et des relations de travail, et d'autre part la sécurité sociale, notamment pour les groupes les plus faibles à l'intérieur comme à l'extérieur du marché du travail. Les politiques de flexi-sécurité sont donc celles qui combinent les différentes dimensions de la flexibilité de l'emploi (numérique, fonctionnelle, salariale) avec des formes de sécurité en terme de travail, d'emploi, de protection sociale, et de conciliation vie professionnelle-vie privée. Partant de ce cadre normatif, les études visent à repérer les expériences de politiques d'emploi qui s'inscrivent dans un schéma de fléxi-sécurité (la plus célèbre étant la réforme du travail temporaire aux Pays-Bas mise en place en 1999).

L'analyse développée par l'approche des marchés transitionnels (Schmid, Gazier, 2002) participe également activement aux réflexions sur la réforme des politiques d'emploi dans la perspective d'une meilleure gestion des transitions sur et en dehors des marchés du travail. Associant approche positive et normative, les travaux autour des TLM (pour « Transitional Labour Markets ») partent de l'observation des différentes transitions des individus autour de l'emploi pour proposer la mise en place de dispositifs permettant de sécuriser les trajectoires et d'atteindre le plein emploi. Schmid (2002) suggère également le remplacement de l'allocation chômage par une allocation emploi couvrant les risques sociaux liés aux transitions entre état et financé par un mixte d'épargne individuelle et de financement public.

Questionnant plus fondamentalement l'objectif des politiques publiques, l'approche des capacités inspirée des travaux de A. Sen conduit à élargir l'analyse aux possibilités réelles des individus. Alors que la flexi-sécurité et les TLM s'inscrivent dans une perspective d'instrumentalisation des politiques sociales pour atteindre l'objectif d'augmentation des taux emploi, le concept de « capacités » (traduction de l'anglais « capabilities ») renvoie aux

libertés réelles que permet le système social pour chaque individu. Dans cette perspective, le rôle essentiel des politiques publiques est de garantir la liberté de choix des individus en assurant l'accès aux capacités fondamentales et la mise en place de capacités collectives et institutionnelles qui permettent aux individus de réaliser leur liberté effective.

Un autre type de recherche part de la spécificité de la relation salariale pour interroger ses transformations. L'approche en termes de régimes de ressources propose de considérer le salaire comme dimension distinctive de l'emploi et pivot de la circulation des ressources servant à la reproduction d'ensemble de la main-d'œuvre (Clasquin et al., 2004). Des formes institutionnelles de ressources sont distinguées à partir du type de financement, de la nature des prestations, des conditions d'accès et des modes de gestion des ressources liées à l'emploi et à la protection sociale. Les politiques d'emploi sont analysées dans ce cadre comme un des vecteurs de transformation de ces formes institutionnelles, et donc de l'emploi, par leur impact sur les modes de financement et d'accès aux droits sociaux ainsi que du fait des formes dérogatoires de reconnaissance de la qualification et détermination du salaire qu'elles développent (Moncel, Ruivo, 2002).

Les propositions formulées par le rapport Supiot (1999) ont pour objectif de repenser le statut de travailleur de façon à englober la reconnaissance d'activités hors emploi dans un « statut professionnel » auquel serait attaché des « droits de tirages sociaux » et permettant à l'individu d'organiser son temps de vie professionnelle. Issue de considérations sur l'inadaptation du contrat de travail aux transformations de l'emploi, les propositions sont d'ordre juridique et implique de réorganiser les politiques d'emploi autour d'un nouveau statut social.

Le point commun à l'ensemble de ces propositions analytiques autour du lien entre emploi et protection sociale est d'être issues de travaux de comparaison internationale. Appliquée au champ des politiques d'emploi, la démarche de comparaison soulève toutefois d'importantes questions d'ordre analytique et théorique.

2. La démarche comparative appliquée aux politiques de l'emploi

Lorsque l'on tente d'évaluer ou caractériser l'impact des interventions publiques dans le champ des politiques sociales et de l'emploi, l'objet étudié et sa délimitation sont des étapes importantes. Selon que l'on prend en compte les mesures dites actives ou l'emploi subventionné les résultats ne seront pas les mêmes. D'autant plus que leurs définitions et objectifs affichés sont différenciés selon les pays et, en apparence, ambivalents. Les travaux examinés pointent les différences d'un pays à l'autre de la catégorie d'emploi « aidé », de l'agencement entre politiques sociales et politiques d'emploi, de l'émergence d'une nouvelle catégorie comparative (politiques actives de l'emploi) mais qui n'ôte pas les difficultés inhérentes à la comparaison.

L'emploi aidé, dans le cas de la France, est l'une des catégories privilégiées mais elle ne va pas de soi lors des comparaisons puisqu'elle ne trouve pas d'équivalent dans l'ensemble des pays. Barbier (2002) met en évidence la nécessité de la construction des objets à comparer en ayant recours aux « équivalents fonctionnels ». Ainsi, selon lui considérer d'emblée l'emploi aidé comme un équivalent fonctionnel pour les pays européens est absurde. De même, ni les politiques de l'emploi, ni les politiques sociales ne sont des équivalents fonctionnels. Il est donc nécessaire de trouver un critère qui les rend équivalentes du point de vue de la fonction qu'elles remplissent au sein d'une société donnée. En effet, dans le cas britannique, par exemple, si l'on se limite à la seule appréciation des transformations par le biais de l'emploi aidé, elles seront largement sous-estimées. Ceci parce que la plupart des mesures adoptées en

Grande Bretagne passe par une aide directe aux travailleurs cumulant des allocations avec le salaire d'un emploi faiblement rémunéré (Income Support, Working Family Tax Credit). En revanche, en France, la catégorie de l'emploi aidé est institutionnellement établie et définie pour désigner des formes d'emploi particulières qu'elles impliquent ou non une contrepartie à la prise en charge par la contribution étatique du financement d'une partie du coût salarial.

L'extraction des dispositifs d'emploi aidé des cohérences nationales qui les ont produites demeure un exercice difficile. A l'instar de l'approche sociétale (Maurice, Sellier et Silvestre, 1982), on admet que les phénomènes comparés sont nationalement construits au sein des rapports salariaux à l'intersection des rapports productifs, organisationnels et éducatifs. Les phénomènes comparés doivent donc être resitués dans leurs espaces sociétaux. L'incapacité à pouvoir comparer l'ensemble des rapports salariaux amène à des simplifications des espaces comparés considérés alors comme des unités nationales relativement cohérentes qui portent l'empreinte des différents rapports constitutifs du rapport salarial. A cet égard, les politiques de l'emploi présentent un intérêt particulier : leur conception résulte du jeu des acteurs sociaux et de la prise en compte des spécificités des systèmes productifs nationaux et des systèmes de formation. Elles résument, certes de manière partielle, l'ensemble des dimensions des rapports salariaux. Ce sont donc plus généralement les politiques de l'emploi dont il s'agit d'interroger la comparabilité. Lefresne et Tuchsirer (2001) mènent un raisonnement analogue dans leur comparaison des stratégies nationales d'activation par les activités occasionnelles : « *Compte tenu de leurs accrochages institutionnels multiples – avec le système de protection sociale, la réglementation du marché du travail, les politiques salariales, le système de relations professionnelles – les dispositifs dits d'activités occasionnelles reflètent des cohérences nationales* » (p.49).

Les **politiques de l'emploi** sont définies comme « l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en corriger les éventuels déséquilibres, et/ou à limiter les effets néfastes de ces derniers » (Barbier, Gautié, 1998, p.VII). Cependant, cette définition quasi-universelle soulève au moins deux problèmes de nature disparate. Le premier est propre à la comparaison internationale : une même dénomination peut recouvrir des réalités bien différentes. En effet, en Allemagne on utilise les termes à la fois de « politique du marché du travail » et de « politique de l'emploi ». En Grande Bretagne, ce qu'on peut identifier comme l'emploi aidé relève des politiques de l'emploi, mais implique aussi des politiques fiscales et des politiques sociales. La mise en place des mesures implique la mobilisation de plusieurs ministères. En revanche en France, traditionnellement les politiques de l'emploi marquent une coupure explicite avec les dispositifs d'ordre social. Le deuxième problème tient à la difficulté d'isoler les politiques de l'emploi des autres politiques (notamment sociales et dans une moindre mesure fiscales), alors qu'elles s'y trouvent souvent en interaction. Quel que soit le pays, la distinction entre politiques de l'emploi et politiques sociales perd en étanchéité. Avec les réformes actuelles qui consistent à associer le cumul entre revenu d'un emploi et indemnisation du chômage (comme par exemple dans le cas des activités occasionnelles, Lefresne, Tuchsirer, 2001), elle devient très floue et pas toujours pertinente.

A défaut de construire une équivalence fonctionnelle de la catégorie de l'emploi aidé et de pouvoir départager politiques sociales et politiques de l'emploi, il est de plus en plus fréquent dans les comparaisons de recourir à la notion « d'activation » et de la catégorie « **politiques actives de l'emploi** ». Cet usage est d'autant plus sollicité qu'il fait office de « normalisation » des politiques de l'emploi. Mais s'agit-il de catégories directement comparables ? Trois types d'argument conduisent à avancer une réponse nuancée.

D'une part, la notion d'activation couvre une large palette de mesures d'emploi, dont les objectifs et les approches diffèrent d'un pays à l'autre. Loin de la conception initiale des

politiques d'activation en Suède¹⁰, ces dernières désignent généralement l'intervention publique directe sur le marché du travail pour prévenir ou limiter le chômage par des mesures de placement en emploi, de formation-emploi, et de création d'emploi, avant tout pour des groupes défavorisés. Mais cette définition demeure restrictive, elle n'agit que sur la dimension « emploi » et intégration du marché du travail, le lien avec la protection sociale semble absent. Dans les travaux récents de l'OCDE et de la Commission européenne les politiques actives sont associées à la lutte contre « la rigidité » du marché du travail, elles sont de plus en plus synonyme de la flexibilité. La naissance de la dichotomie actives/passives, qui se veut universelle, dépasse la seule logique de régulation de l'emploi et inclut les dispositifs ayant trait à la protection sociale. Contrairement à l'approche suédoise qui n'oppose pas activation et revenu de remplacement élevé, la réappropriation de la notion d'activation s'associe à l'idée que le coût du travail décourage l'offre d'emploi. Elle se traduit par un déplacement de la logique axé sur l'emploi vers une logique axée sur l'activité. Au delà de la connotation valorisante attachée aux politiques actives qui est universelle, Barbier (2001) met en garde de l'équivalence induite qui est souvent faite des différents dispositifs nationaux. Il différencie l'aspect « punitif » du Workfare américain et du welfare to work britannique, de l'activation en Suède, en Allemagne ou en France.

D'autre part, le fait que ce soit notamment la stratégie européenne pour l'emploi qui véhicule le développement des politiques actives de l'emploi nécessite d'intégrer à leur analyse, en plus des questions inévitables de la démarche comparative, la question de l'influence de l'intégration européenne. Cette perspective conduit à examiner plus précisément deux questions liées: celle des frontières entre politiques de l'emploi et politiques sociales au sein des « politiques actives de l'emploi », et celle du statut de « l'emploi » dans l'articulation entre politiques de l'emploi/politiques sociales/politiques macroéconomiques.

Il semble tout d'abord que le découpage entre politique sociale et politique de l'emploi perde en pertinence puisque les politiques actives consistent notamment à mobiliser des dispositifs à vocation sociale dans une perspective de création d'emploi. Ainsi, au-delà des différences et des organisations sociétales, *“all the measures have in common the fact that they are based on a new definition of the relationship between rights and responsibilities, in other words a new social contract”* (Crespo, Serrano Pascual, 2004, p.13).

Le brouillage des frontières des deux types de politiques est manifeste dès l'intégration de l'emploi dans une logique de cohésion sociale à la suite de l'Acte unique (1985) et du Protocole sur la protection sociale (1992)¹¹. L'affirmation progressive de l'emploi comme une priorité commune s'accompagne d'un glissement des outils mobilisés à sa réalisation et à son suivi. L'assimilation de l'emploi aux politiques sociales au niveau européen peut être interprétée comme une volonté d'accroissement des liens explicites entre emploi et protection sociale, liens qui intègrent la mobilisation des politiques dites sociales à des fins de « lutte contre le chômage » ou de « création d'emplois ». C'est dans cette tendance que l'on peut inscrire les recommandations d'activation des dépenses passives. Cette redéfinition des programmes sociaux et des politiques sociales est, selon Barbier, promue à travers les objectifs d'efficacité et d'équité.

D'autre part, l'inscription de la politique de l'emploi dans une politique commune au niveau européen n'est que tardif. Ce n'est donc pas seulement par « *commodité de langage qu'on*

¹⁰ Dans les années cinquante ces politiques combinaient politiques macroéconomiques, politique salariale dite solidariste et des mesures sélectives. Dans le volet activation, il s'agissait, en effet, de proposer de manière systématique des formations aux chômeurs suédois sans mettre en cause leur indemnisation.

¹¹ L'Acte unique envisage la mise en place de politiques communes d'accompagnement. La politique dite de « la cohésion sociale » a ainsi voulu remédier aux effets de restructuration des unités de production, qui entraînent des inégalités régionales. La thèse principale est de dire que les enjeux économiques sont très forts mais qu'un minimum d'acceptabilité sociale est nécessaire. La cohésion sociale d'abord, puis la construction d'un espace social européen ensuite, doivent être l'œuvre du dialogue social.

range, sous la rubrique des 'politiques sociales', les interventions communautaires » (Barbier, Gautié, 1998, p. 358). La déconnexion relative de la question de l'emploi de celle des politiques macro-économiques et, en particulier de la politique monétaire, est révélatrice du caractère spécifique attribué aux questions sociales et à celle de l'emploi. Elle peut être considérée comme le synonyme d'une acceptation du caractère non strictement universel du marché du travail à l'échelle européenne¹². On est confronté à un paradoxe apparent. La reconnaissance de l'existence de logiques sociétales diversifiées dans le domaine de l'emploi alors même que les théorisations interprétatives mobilisées reposent sur des pré-requis universels (cf. section suivante).

La stratégie pour l'emploi de Lisbonne marque une inflexion dans la logique adoptée jusqu'alors. Elle introduit une distinction « nette » entre politiques de l'emploi explicitement liées aux GOPE (les orientations macroéconomiques)¹³ et politiques sociales, encore dissociées des GOPE. Le récent accord dit de « rationalisation » fournit une bonne base pour renforcer la complémentarité et la cohérence entre la SEE et les GOPE. Il confirme le rôle des GOPE comme instrument général de coordination des politiques économiques et de la SEE. En témoigne l'adaptation des lignes directrices en « totale cohérence avec les GOPE » : « *La rationalisation des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi exigerait donc que des mesures soient prises en vue de renforcer leur complémentarité, en différenciant davantage les recommandations "générales" des GOPE en matière d'emploi, qui établiraient le cadre général de la politique économique, et les orientations et recommandations spécifiques relevant des politiques couvertes par la stratégie européenne pour l'emploi* » (CE, 2002, p.7). Cette inflexion doit être analysée dans la continuité de la logique précédente qui mettait en place l'imbrication entre politiques de l'emploi et politiques sociales. Le rattachement de l'emploi aux objectifs économiques conduit alors par transitivité à relier les politiques sociales aux impératifs macroéconomiques et de compétitivité. Dans ce sens, les politiques d'emploi pourraient être analysées comme des courroies de transmission entre politiques macroéconomiques et politiques sociales.

Finalement, le troisième type de problème soulevé par la catégorie de « politique active de l'emploi » tient à sa non neutralité scientifique et à sa portée normative. Comme le remarquent à juste titre Crespo et Serrano Pascual (2004), l'Union européenne joue un rôle particulier dans la promotion de ce langage qui n'implique pas un simple glissement sémantique. Pour eux les institutions européennes sont vues en tant que « *promoters of ideological socialisation. Whilst it is true that the European Union did not invent the activation-based discourse, it has nevertheless played a major role in its propagation and in establishing the terms in which the problem of unemployment is discussed* » (p.14).

Le découpage politiques actives/politiques passives est idéologiquement orienté (Barbier, Gautié, 1998 ; Erhel, Palier, 2002) et il pose autant de problèmes qu'il n'en résout en matière de comparaison. Il conduit à donner une grande importance aux dépenses publiques au détriment d'autres dimensions des politiques de l'emploi et sociales comme le contenu des interventions, leurs effets sur les personnes, leurs effets en interaction avec des politiques plus transversales. Dans cette perspective, la distinction passive/active a une connotation normative qui est utilisée pour juger de l'efficacité des dépenses publiques. En effet, les politiques dites actives du marché du travail coïncident avec l'« activation des dépenses

¹² Il est implicitement reconnu que la question de l'emploi, et plus largement les questions sociales, ne peuvent être traitées de la même manière (à partir des contraintes normatives fixes, objectifs chiffrés etc...) que les grands agrégats macroéconomiques (croissance, inflation, déficit...). Ceci consiste à reconnaître un statut particulier à l'emploi.

¹³ La forme explicite de cette inflexion est l'introduction de multiples objectifs quantifiés. Des objectifs intermédiaires sont fixés : le taux d'emploi global et celui des femmes doivent atteindre respectivement 67% et 57 % d'ici 2005, tandis que le taux d'emploi des travailleurs âgés doit atteindre 50% d'ici 2010 (Conseil européen de Stockholm, 2001).

passives ». Elles consistent à re-profiler l'utilisation d'une partie des cotisations sociales (et des dépenses publiques pour l'emploi) à des fins de lutte contre le chômage. Cette volonté d'« activation » repose donc sur la conviction que les dépenses d'indemnisation sont « passives », voire inutiles.

3. Retour sur les principaux modes d'appréhension des articulations emploi/protection sociale

Les comparaisons internationales ont le mérite d'interroger non seulement les catégories interprétatives et conceptuelles sur lesquelles on travaille, mais aussi les considérations théoriques qui les supportent. Elles permettent de réfléchir sur l'unité ou la multiplicité conceptuelle, sur les modes d'appréhension de l'articulation dynamique entre emploi et protection sociale et de ses transformations en cours.

3.1. Une formalisation en termes de « coûts »

Les transformations de la protection sociale sont souvent analysées comme répondant directement à des impératifs économiques attachés à des restrictions budgétaires, des facteurs démographiques, des restructurations des systèmes productifs. Une telle analyse se place d'emblée dans une vision comptable de la protection sociale où il s'agit de ne prendre en compte que son « coût ». Le financement de la protection sociale devient alors essentiel dans l'analyse. On arrive à l'assertion selon laquelle « *quel que soit le régime de protection sociale, le maintien d'un haut niveau de protection sociale apparaît comme conditionné à terme par le maintien – ou le retour – à un haut niveau d'emploi* » (Daniel, Palier, 2000, p.22). Bien entendu, selon les pays et leurs caractéristiques sociétales, l'objectif de privilégier une analyse en termes de coûts/bénéfices varie.

En Italie, par exemple, les contraintes macroéconomiques imposées par les impératifs de Maastricht ont joué un rôle décisif dans l'accélération des réformes de l'emploi et de la protection sociale. A la fin des années 1980, le montant élevé des dépenses publiques¹⁴ et la volonté d'intégrer l'Union économique et monétaire ont servi de levier pour enclencher les restrictions budgétaires et mettre l'accent sur les « coûts » de la protection sociale (Fargion, 2001). En France, comme en Italie, le maintien d'un chômage structurel élevé – à des niveaux divers selon pays – sert pour argumenter les mesures en cours dans les systèmes nationaux de protection sociale. Ainsi à partir des années 1990, une grande partie des politiques dites sociales a été conduite avec pour objectif affiché de favoriser l'emploi. L'emploi donc se retrouve apparemment au cœur des réformes de la protection sociale.

L'inconvénient d'une telle analyse focalisée sur les coûts, c'est de réduire la protection sociale à son aspect quantitatif et donc de poser le problème en termes de financement. Elle est identifiée comme participant aux coûts salariaux (indirects) et, par conséquent, une entrave à l'emploi. Elle a donné lieu à la prolifération d'expressions tels que « plutôt du travail que de la protection sociale » (*from welfare to work*), « rendre le travail payant » (*to make work pay*)¹⁵ qui renvoient dos à dos emploi et protection sociale. Le lien de causalité direct établi est théoriquement et empiriquement discutable, notamment dans le cadre des études comparatives.

En effet, ce raisonnement admet l'existence d'un ajustement quantitatif mécanique de la relation emploi/coût salarial/chômage/protection sociale tel qu'il est postulé par les théories

¹⁴ Au cours de la décennie 1980, la dette publique est passé, selon Fargion (2001), de 54% à 104% du PIB et le déficit budgétaire annuel atteint le taux de 11%.

¹⁵ Cet objectif a conduit en Grande Bretagne à diminuer fortement les prestations sociales de façon à ce que leur niveau soit inférieur aux plus bas salaire.

dominantes. Une hausse du coût salarial se traduit par une baisse de l'emploi, augmentation du chômage et hausse des coûts à supporter par la protection sociale (ou du moins de sa branche indemnisation du chômage). Or, le sens de cette relation est pour le moins problématique. Les expériences nationales sont contrastées. Les minima salariaux auraient un aspect désincitatif à l'égard de l'emploi¹⁶. Une forte inégalité salariale (en raison de l'existence de bas salaires) favorise l'emploi et le taux de chômage est faible. Cependant, les pays où les salaires sont relativement « égalitaires » et élevés n'ont pas nécessairement de faibles performances en matière de protection sociale et de taux de chômage. C'est le cas au Danemark, en Norvège, en Suisse et en Autriche où le niveau de protection sociale est relativement élevé et le taux de chômage relativement faible (Sarfati H., 2002). Inversement, des pays avec une protection sociale jugée faible connaissent des taux de chômage élevé (Italie, Espagne). Faible protection sociale et pression sur le salaire n'ont pas toujours un effet vertueux sur l'emploi, ce qui laisse penser que les modifications structurelles de l'emploi dépassent le registre de l'arbitrage emploi/protection sociale et salaire/emploi.

De même, plusieurs interrogations portent sur la pertinence de la modération salariale en tant que « remède » privilégié au chômage, et condition de financement de la protection sociale (Husson, 2003 ; IRES, 2000). Les modèles néoclassiques de base constituent le principal appui théorique avançant des arguments en faveur de la nécessité d'une modération salariale afin de remédier au chômage. Ils reposent sur l'hypothèse que les entreprises prennent leurs décisions en maintenant les profits constants. Or, cette hypothèse n'est pas assurée dans la pratique : la dynamique économique se caractérise par une transformation de la répartition des gains de productivité en faveur du capital dans la valeur ajoutée. Selon les auteurs néoclassiques, cette transformation n'entraîne pas de boucle croissance du profit-croissance du chômage, mais est au contraire la condition d'abord de relance de la croissance économique, puis de celle de l'emploi. Or, le cercle vertueux prédit par le « théorème » de Schmidt, selon lequel les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain, ne s'est pas vraiment réalisé. La configuration, historiquement inédite, est celle de la concomitance entre, d'une part, l'accroissement tendanciel du taux de marge, de la part du profit non investi, du taux de chômage, et, d'autre part, la baisse tendancielle du taux d'investissement et de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

Les relations évoquées jusqu'ici (le même type de problème se pose également lorsque l'on tente de confronter à l'épreuve de la comparaison internationale la relation comptable croissance/emploi)¹⁷ ne prennent pas suffisamment en considération les difficultés structurelles de reconstruction et de régulation des marchés du travail dans un contexte global de transformation des contraintes productives. Remettant en question le caractère universaliste de la genèse des rapports économiques et notamment salariaux, une analyse de la dynamique structurelle des sociétés permettrait de comprendre les différences nationales inscrites dans l'articulation emploi/protection sociale.

Une formalisation exclusivement en termes de coût et de financement peut conduire à éviter de s'interroger sur la complexité des liens entre emploi et protection sociale, et notamment sur l'inscription temporelle et spatiale de ces liens. Ainsi, si l'ajustement quantitatif est mathématiquement possible, il repose sur l'hypothèse, de plus en plus remise en cause par les travaux comparatifs, d'une universalité dans la construction conceptuelle. Cette universalité

¹⁶ Dans une perspective comparative, l'OCDE (1998) évalue l'impact du salaire minimum sur l'emploi en tenant compte des différenciations selon l'âge et conclut qu'une hausse de salaire minimum a un effet négatif sur l'emploi des moins de 20 ans. Les conclusions, qui se veulent significatives, sont en même temps très nuancées : « il n'y a guère d'éléments qui permettent de dire que les effets négatifs sur l'emploi sont plus marqués dans les pays où le salaire minimum est relativement élevé que dans ceux où il est relativement bas » (OCDE, 1998, p.52). En résumé, les profonds écarts dans les taux d'emploi entre pays et les taux de chômage ne peuvent, au mieux, être imputés que marginalement aux différentes évolutions des salaires minima.

¹⁷ Voir Husson, 1998.

est, en partie, attribuable à la temporalité des études fondatrices dont les modèles sont systématiquement infléchis et ajustés afin de suivre les évolutions à l'œuvre, construites à une époque où les rapports économiques se tissaient majoritairement à l'échelle de l'économie nationale. L'ajustement quantitatif conduit ainsi à considérer l'emploi et la protection sociale comme des universaux dénués de toute spécificité temporelle. Définis par leur rapport au coût, on n'attribue donc pas un rôle central à l'imbrication historique entre rapports salariaux et rapports économiques. Le temps ne constitue qu'une variable exogène de contextualisation.

3.2. Des formalisations mettant au cœur la dynamique

Contrairement aux approches universalisantes et a-temporelles, les travaux de type régulationniste bénéficient d'une capacité interprétative quant aux changements dynamiques dans les rapports salariaux ; leur transformation étant le résultat d'une évolution conjointe des rapports économiques. Si l'on adopte avec les régulationnistes, le point de vue selon lequel la force de travail productive est déterminée socialement et dans sa dynamique, cela implique qu'elle concentre les enjeux de la double transformation des conditions du procès de travail et des *conditions d'existence du salariat*. La reproduction du rapport salarial s'inscrit dans la dynamique d'évolution globale de l'accumulation de capital et il y a cohérence intrinsèque entre rapports économiques et rapports salariaux. Or, actuellement, il y a une double remise en cause de cette cohérence.

D'une part, les rapports économiques sont aujourd'hui globalement déterminés à l'échelle européenne et la mobilité du capital s'est internationalisée, alors que les formes de régulation des rapports salariaux sont toujours établies et pensées de manière dominante au niveau national. Ceci ne signifie pas qu'il y ait une absence totale d'éléments de régulation à l'échelle européenne, on peut constater une accélération au cours des dernières années notamment après le traité d'Amsterdam. Il existe donc une déconnexion relative entre les niveaux déterminants du capital et du salariat.

D'autre part, comme nous l'avons évoqué précédemment, on assiste à une tendance simultanée d'accroissement quasi-continue du taux de marge en Europe depuis la deuxième moitié des années soixante-dix et d'accroissement et maintien du taux de chômage. Donc on pourrait penser que s'il y a une « crise » du salariat, on ne peut pas parler sur le fond de « crise » du capital, ce qui impliquerait une déconnexion relative entre rentabilité financière (gain de productivité) et formation des revenus (salaires).

Un autre enseignement issu de ces théorisations réside dans la manière d'appréhender le rapport salarial. Si l'on suit Boyer (1986), le rapport salarial -hors concept- est le résultat concret d'une combinatoire de cinq composantes essentielles : le type de moyens de production, la forme de division du travail, les modalités de mobilisation de la main-d'œuvre, les déterminants du revenu salarial et le mode de vie des salariés. Emploi et protection sociale forment une cohérence au sein du rapport salarial et il y a une connexion étroite temporelle entre norme d'emploi et norme de protection sociale (Freyssinet, 2002). La déstabilisation et la recomposition du rapport salarial antérieur en lien avec l'intégration européenne et les nouveaux rapports économiques conduisent à la mise à jour de l'articulation emploi/protection sociale. Ainsi, la multiplication et le développement des nouvelles formes d'emploi (dont l'emploi aidé) mettent en question la cohérence nationale entre protection sociale et salaire direct.

L'aspect dynamique de l'analyse des politiques sociales et de l'emploi en Europe est également formalisé par les travaux d'inspiration néo-institutionnalistes. Dans cette perspective, Erhel et Pallier (2002) proposent une grille de lecture distinguant trois types de

changements, chacun de ces changements influençant et écartant les trajectoires nationales de leur inertie (tradition, ou path dependance) à des degrés ou ordres différents. Le 1^{er} ordre de changement inclue toute modification du niveau d'utilisation des instruments des politiques publiques (ex. baisse ou hausse du niveau des dépenses) ; le 2^{ème} de changement comprend l'introduction ou la suppression d'instruments ; le 3^{ème} de changement concerne les changements simultanés des trois composantes des politiques publiques : objectifs, instruments, niveaux/usages. Ce n'est que le troisième ordre de changement qui implique, selon North (1990) et Erhel, Palier (2002), une véritable inflexion de paradigme des politiques publiques.

Centré précisément sur l'analyse des politiques d'emploi, le travail de comparaison France/Grande-Bretagne conduit par Erhel et Zajdela (2004) met en évidence les changements structurels induits par les politiques de l'emploi et les politiques sociales mises en place dans ces deux pays au tournant du siècle. Les auteurs évoquent une convergence partielle des modèles d'emploi et de protection sociale sous l'effet de contraintes économiques partagées et d'une idéologie dominante en matière de diagnostic des problèmes sociaux liés au marché du travail (prédominance des politiques agissant sur l'offre de travail). Un tel résultat peut toutefois surprendre au regard des différences entre les deux pays dans les logiques sociétales de fonctionnement du marché du travail et de construction du fait salarial.

L'intérêt de ces analyses tient à leur capacité heuristique. Elle consiste à comparer des trajectoires nationales et donc à intégrer les changements en cours dans les systèmes de protection sociale et de politique de l'emploi. Ces dynamiques peuvent être analysées comme résultant de l'articulation entre Etats nationaux et intégration européenne. L'application des changements de trois ordres semble présenter un intérêt par rapport l'analyse dynamique de l'emploi subsidié. En effet, une analyse statique ne permettrait pas de rendre compte des inflexions des modèles nationaux et d'expliquer la mise en place de certaines réformes menées (tant dans les modes de financement que dans les formes institutionnelles) en matière de politique sociale et d'emploi depuis la fin des années 80 en Europe. Toutefois, si la typologie permet de classer les changements, elle n'est pas en mesure d'expliquer leurs genèse et origine. Dans ce cas, ils apparaissent comme exogènes des rapports salariaux et des marchés du travail. La compréhension ne saurait être complète que si l'on admet l'existence d'interaction entre rapports économiques et rapports salariaux. La transformation de la nature des rapports économiques (niveau d'établissement et contradiction interne au capital) implique une modification congruente des rapports salariaux nationaux afin de conserver une cohérence. C'est uniquement dans ce cas que l'on peut comprendre les réformes d'activation des dépenses, de développement de nouvelles formes d'emploi et de financement de l'emploi (comme par exemple l'emploi subsidié).

3.3. Une formalisation axée sur la diversité nationale

Une autre critique à l'égard de l'analyse en termes d'universaux elle qu'elle masque les différences nationales. Les analyses institutionnalistes se proposent de dépasser cette formalisation universaliste et quantitative de la protection sociale et de l'emploi. Elles sont à l'origine de plusieurs typologies des variétés nationales des systèmes de protection sociale, en donnant un poids important aux formes institutionnelles.

Tout le monde s'accorde à dire que les systèmes de protection sociale ont été mis en place pour palier les périodes de discontinuité de revenus liées à des situations d'exclusion de l'emploi (qu'elles soient générées par les modes de fonctionnement du marché du travail ou non). La protection sociale est un élément essentiel puisqu'elle contribue à assurer la reproduction de la force du travail. La cohérence établie entre l'emploi et la protection sociale est historiquement datée. Elle s'est établie et généralisée dans une période de forte croissance

et de quasi plein emploi. La généralisation du salariat et la fin relative de l'extension salariale, à rythmes spécifiques à chaque pays¹⁸, annoncent l'avènement d'une société fondée sur l'emploi salarié. La référence au salariat comme base de la protection sociale paraît cohérente avec cette logique. Ce raisonnement n'est pourtant pas très répandu. Habituellement, insistant sur les caractéristiques institutionnelles des systèmes nationaux de protection sociale, à l'instar d'Esping-Andersen (1990), on oppose deux modèles d'articulation entre emploi et protection sociale selon le type et l'intensité du lien. D'une part, le lien est direct et apparent dans le régime « conservateur-corporatiste » (issu de la tradition bismarckienne) : le salaire est socialisé en faisant participer les entreprises par le biais de la péréquation d'une part importante du salaire sous forme de cotisations sociales ; l'accès aux prestations est conditionné par le statut de l'emploi, ou plus généralement du parcours professionnel. D'autre part, les régimes d'inspiration beveridgienne (« libéral » et « social-démocrate ») financent la protection sociale majoritairement par l'impôt. Dans le régime « libéral » l'accès aux prestations est soit sélectif puisque lié à une condition de ressource (notamment à la situation de pauvreté) soit universel puisque lié à la citoyenneté dans le régime « social-démocrate ». La dissociation juridique de l'emploi et de l'accès aux prestations amène souvent à considérer qu'il y a une rupture ou une relative indépendance entre emploi et protection sociale dans ce modèle : le lien n'est pas aussi explicite que dans le régime « conservateur-corporatiste ». Or, si l'on dépasse cette analyse purement institutionnelle, dans la pratique la référence à l'emploi apparaît tout aussi prégnante. Selon Freyssinet (2002) tous les modèles évoqués, celui des *Welfare State* également, se sont avérés « performants » et cohérents avec une configuration particulière d'emploi salarié dominant, de croissance, de taux de chômage relativement faible et les prestations étaient conçues, « explicitement ou implicitement, en référence avec l'occupation ou à la perte d'un emploi salarié, qui constituait le mode normal de socialisation, sinon pour la population du moins pour les chefs de ménage » (p. 156). Même le régime social-démocrate qui, selon Esping-Andersen, représente les meilleures politiques à suivre dans ce domaine, en faisant référence à son universalité, est soumis actuellement à de fortes tensions internes. Abrahamson (2001) en examinant l'activation des politiques sociales, met en évidence les effets de segmentation au Danemark. Il distingue des mesures d'assurance sociale réservées au segment central de main-d'œuvre (la tendance étant, cependant, à renforcer les obligations de participation des chômeurs aux mesures d'activation et à la réduction des périodes d'indemnisation) et des mesures d'assistance sociale consacrées aux segments périphériques de main-d'œuvre (le principe de « perte de revenu » prenant des dimensions nouvelles dans une période de chômage de masse, il a débouché sur une accentuation de l'obligation de participation des allocataires dans une quelconque activité d'utilité collective).

Par conséquent, quelles que soient les modalités traditionnelles institutionnelles des systèmes de protection sociale, elles entretiennent des liens réciproques et intrinsèques avec l'emploi : tant avec son volume qu'avec son contenu ou sa forme. Plus qu'un lien exogène, il s'agit donc d'un rapport complexe temporellement et spatialement inscrit et différencié. Ses modifications sont porteuses d'enjeux majeurs puisqu'on se trouve dans une situation historiquement inédite : où l'extension du salariat, vecteur principal de développement du capitalisme, est quasiment achevée (Marchand, 2002) et où la gestion de la réserve de main-

¹⁸ En Allemagne et au Royaume-Uni, le taux de salarisation a fortement progressé avec la chute précoce de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total et l'industrialisation rapide. L'Italie et, dans une moindre mesure, la France sont entrées avec retard par rapport aux pays industriels les plus développés dans un schéma de salarisation accentuée des sociétés. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, on observe une quasi-stabilisation de la salarisation autour de 90% en Allemagne, en France et au Royaume-Uni et de 75% en Italie (Eurostat).

d'œuvre est amenée à se faire désormais à l'intérieur de la population salariée et non plus par appel à l'extérieur (Rose, 1992). Il s'agit donc d'une reproduction du salariat par lui-même. Il nous semble, en effet, qu'à travers les mutations de l'articulation entre emploi et protection sociale se joue l'une des transformations dans la régulation du rapport salarial. C'est ce que propose de penser Clasquin et Friot (2001) : « *Les transformations des constructions sociétales de l'emploi, au delà des tendances à la flexibilisation des formes de l'emploi qui s'expriment de façon propre dans chaque pays, reposent sur des mutations des modes de socialisation des ressources et ces derniers engendrent des modifications dans toutes les dimensions de la construction de l'emploi* ». Etant donné la centralité des ressources dans les liens entre emploi et protection sociale dans toutes les configurations sociétales, la nature du financement des flux des ressources permet d'interroger l'impact des politiques d'emploi de façon comparative en prenant comme équivalent fonctionnel le salaire.

Un tel travail se heurte comme toute typologie comparative à des insuffisances, mais présente l'intérêt de vouloir penser simultanément les transformations dans le champ du capital et du rapport salarial. Sont interrogés conjointement avec les mutations des systèmes d'emploi et de protection sociale, les différenciations de la main-d'œuvre et les changements dans le financement du salaire total (direct et indirect) qui en résultent.

La première dimension est largement exploitée dans la littérature : voir notamment les travaux d'affiliation segmentariste qui affirment l'extension des marchés externes qui prennent le pas sur les marchés internes, y compris professionnels et, par conséquent, la dilution du rapport étroit et quasi-automatique qui existait entre l'emploi de référence et la protection sociale de la main-d'œuvre. Dans ce cas, le relâchement de l'articulation emploi/protection sociale, promu par la multiplication des formes spécifiques d'emploi qui dérogent à la norme d'emploi nationale, s'inscrit dans une logique globale de réaménagement de la gestion de la main-d'œuvre par les entreprises et les pouvoirs publics. Si l'impact en termes de différenciation de la main-d'œuvre semble immédiat, les conséquences en termes de changement dans le financement du salaire total sont plus rarement abordées. Or, les formes particulières d'emploi et les réorientations des politiques sociales (notamment vers un instrument de « lutte contre le chômage ») ont pour effet d'agir sur le niveau et sur la nature du financement des ressources. Elles sont donc au cœur des contradictions constatées à l'intérieur du capital.

Eléments de conclusion

Parti d'une problématique française sur l'impact des politiques d'emploi aidé sur l'articulation entre emploi et protection sociale, notre travail a consisté à passer en revue les problèmes soulevés par une mise en perspective comparative. Cette démarche nécessite d'ouvrir un champ d'investigation large et encore peu exploré sur l'articulation entre marché du travail et système de protection sociale. Les questions posées concernent autant la comparabilité des catégories que la pertinence des cadres d'analyse disponibles dans leur prise en compte de la diversité et de la dynamique du lien entre emploi et protection sociale. A l'issue de ce panorama encore partiel, il apparaît nécessaire d'inscrire les interrogations sur l'impact des politiques d'emploi dans le cadre plus général de la transformation du rapport salarial et de son articulation aux rapports économiques.

Une des questions qui reste ouverte, à ce stade, est celle de la prise en compte du niveau européen et donc de l'articulation entre logiques sociétales d'établissement des cohérences en matière de rapport salarial et intégration européenne. Si les travaux originaux des sciences politiques ou juridiques ne manquent pas, ceux en sociologie et économie tentant d'appréhender cette articulation sont encore rares. Le débat actuel semble borné par l'opposition différences nationales versus convergences. Or, comme le remarque Barbier

(2003) travers l'analyse des différentes logiques d'activation des dépenses dites passives, il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre ces deux alternatives. La distance entre objectifs initiaux et résultats effectifs liés à la mise en œuvre des dispositifs d'activation rend nécessaire un détour par l'étude des objectifs implicites. C'est cette conjonction d'objectifs explicites et implicites qui pourrait permettre une compréhension et l'appréhension de phénomènes apparemment contradictoires. Ainsi, du point de vue analytique, on peut avoir des divergences (ou diversités) dans les objectifs explicites des dispositifs de politiques d'emploi et de protection sociale (formes, dispositifs, critères, publics ciblés....) et en même temps, des convergences dans les objectifs implicites. On peut penser par exemple, que les dispositifs d'activation des dépenses passives, ou toute mesure qui vise à « aider l'emploi », se rejoignent dans leur objectif implicite de démantèlement des normes salariales. Il y aurait alors une convergence européenne dans les orientations normatives générales en vigueur.

Références bibliographiques

- Abrahamson P., 2001, « L'activation des politiques sociales scandinaves : le cas du Danemark », in Daniel, Palier (eds), pp.123-140.
- Addison J., Welfens P. (eds), 1998 (second edition 2003), *Labor Markets and Social Security. Issues and Policy Options in the US and Europe*, Springer, 400 p.
- Atkinson A.B., (1995), *Incomes and the Welfare State*, Cambridge: University Press.
- Bapt G., 1999, *Les aides publiques aux entreprises en matière d'emploi: bilan et perspectives*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, tome II : annexe, 314 p.
- Barbier J.C., 2001, *Welfare to work policies in Europe : the current of activation policies*, CEE, Document de travail, n° 11, novembre 2001, 24 p.
- Barbier J.C., 2002, « Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand : une analyse comparative européenne », rapport pour le Conseil national d'évaluation, Commissariat Général du Plan, avril 2002, 95p.
- Barbier J.C., Gautié J., 1998, « Enjeux de l'analyse internationale des politiques publiques de l'emploi », in Barbier J.C., Gautié J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF.
- Barbier J.C., Gautié J., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF.
- Bosco A., Chassard Y., (1999), "A Shift in the Paradigm : Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work", in European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Linking Welfare and Work*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, pp.43-58.
- Boyer R. (éd.), 1986, *La flexibilité du travail en Europe : une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, La Découverte, Coll. Economie critique.
- Burdillat M., Outin J.L., 2000, « Les liens entre l'emploi et la protection sociale : portée et limites des aménagements successifs », *Revue Française des Affaires Sociales*, n 3-4, Juillet-décembre, pp. 147-162.
- Clasquin B., Friot B. (dir.), 2001, *La Construction Sociale de l'Emploi*, Final Report of the TSER Network, contract ERB SOE-CT-97-3041.
- Clasquin C., Moncel N., Harvey M., Friot B., 2004, *Wage and Welfare - New perspectives for social rights in Europe*, Brussels : PIE Peter Lang.
- Commission européenne, 2002, *Communication de la commission concernant la rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi*, COM (03.09.02), Bruxelles, 14 p.
- Courtioux P., Erhel Ch. (2003), Les politiques en faveur des seniors en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Suède : quelles voies de réformes ?, *Cahiers de la MSE*, 2003-127, 29p.
- Crespo E., Serrano Pascual A. (ed.), 2004, *Are Activation Policies converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, ETUI, Brussels, 518 p.
- Daniel Ch., 1998, « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit Social*, n 1, Janvier, pp. 3-11.

Daniel Ch., Palier B. (eds), 2001, *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, La documentation française, 260 p.

Daniel Ch., Palier B., 2001, « Comparer les réformes en cours, éclairer les débats à venir », in *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, La documentation française, Paris.

DARES, 2003, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Repères, Paris : La Découverte, 122 p.

Deakin S., 2002, « L'évolution de la relation d'emploi », in P. Auer and B. Gazier (ed.), *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale- Dynamique du changement et protection des travailleurs*, Compte-rendu de symposium, OIT, pp.213-228.

Erhel Ch., 2003, « Les économistes et la comparaison internationale : une approche par les politiques de l'emploi », in Lallement M., Spurk J. (dir) *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Editions, pp.136-150.

Erhel Ch., Palier B., 2003, « Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales », *Cahiers de la MSE*, 2003-30, 21p.

Erhel C., Zajdela H., 2004, „The dynamics of social and labour market policies in France and the United Kingdom: Between path dependence and convergence“, *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n° 2, pp. 125-142.

Esping-Andersen G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity

Esping-Andersen G., (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford: University Press.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003), *Flexibility and Social Protection*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

Fargion V., 2001, « Des réformes négociées: le cas de l'Italie », in Daniel Ch. et Palier B. (eds), pp. 231-246.

Freyssinet J., 2002, « Les normes d'emploi et les normes de protection sociale : l'impact de la diversification des temps de travail – des tendances en Europe occidentale », in Sarfati et Bonoli (eds), pp.155-172.

Friot B., 2004, « Resource Regime Reforms and Worker Status », in B. Clasquin et al, *Wage and Welfare - New perspectives for social rights in Europe*, pp. 75-99.

Gallie D., Paugam S., 2000, *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Gautié J. , 2003, “Quelles voies pour l'après-fordisme ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », revue *Esprit*, novembre.

Hall P.A., Soskice D. (eds) (2001), *Varieties of capitalism, The institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

Husson M., 2003, *Les casseurs de l'Etat social*, La découverte, 100 p.

IRES, 2000, *Les marchés du travail en Europe*, La Découverte, coll. « Repères », 120p.

Klammer U., (2000), “ Working women in the Age of Flexibility- New diversities, new needs for social protection” in thematic Network “Working and Mothering: Social practices and social policies”, 4th report to the European Commission, Frankfurt, pp 133-162.

Kuhnle S., (ed.) (2000), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Lefresne F., Tuchsirer C., 2001, « Stratégies d'activation par les activités occasionnelles et normes d'emploi : la situation française confrontée aux expériences belge, danoise, néerlandaise et anglaise », *Travail et Emploi*, n 87, juillet, pp. 47-65.

Marchand O., 2002, *Plein emploi, l'improbable retour*, Ed. Gallimard, 252 p.

Maurice M., Sellier F., Silvestre J.J., 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, PUF, 382 p.

Moncel N. and Ruivo M., (2002), "L'impact des politiques d'emploi sur la socialisation des ressources des travailleurs dans cinq pays européens", *Sociologia del Lavoro* n° 85, 2002, pp.195-206.

North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE, 1998, *Perspectives de l'emploi*, Paris, pp. 33-64.

Pierson P. (ed.), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Rose J., 1992, « Les enjeux théoriques de l'alternance », in DFP, CNAM, AFPA, CEE, INRP *Les formations en alternance*, pp. 35-42.

Salais R., Whiteside (eds) (1998), *Governance, Industry and Labour Market in Great-Britain and France*, London : Routledge.

Sarfati H., Bonoli G. (eds), 2002, *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale : voies parallèles ou convergentes ?*, Peter Lang, Bern, 622 p.

Scharpf F.W., (2000), "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy : Vulnerabilities and Options", *Journal of European Public Policy*, 7:2, June 2000: pp.190-228.

Schmid G., (2002), "Une assurancer-emploi pour gérer les transitions critiques tout au long de la vie", in P. Auer and B. Gazier (ed.), *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale- Dynamique du changement et protection des travailleurs*, Compte-rendu de symposium, OIT, pp.71-92.

Supiot A (ed.), (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission Européenne*, Paris, Flammarion.

Théret B., 1997, « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'année de la régulation*, vol.1, p.163-228.

Travail, Emploi Formation, Cahiers de sociologie et d'économie régionale, n°4, 2003, « Le minimalisme social au service du marché ou la déconstruction des politiques sociales et leurs effets : analyses et comparaisons internationales », Université libre de Bruxelles, 88p.

Wilthagen T., Tros F., 2004, « The concept of « flexicurity : a new approach to regulating employment and labour markets », *Revue Transfert*, 2/04, pp.166-186.

Wood S., 2001, « Labour Market Regimes under Threat ? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden" in Pierson P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, pp. 368-409.