

*Conférence sur*  
*L'avenir du travail, de l'emploi et de la*  
*protection sociale*  
*Annecy, 18-19 janvier 2001*

**Nouveaux défis et solutions politiques**

Fritz W. Scharpf  
Directeur  
Max Planck Institute for the Study of Societies  
Paulstrasse 3  
D50676 Koeln  
Allemagne

## NOUVEAUX DEFIS ET SOLUTION POLITIQUES

### *1 Quels sont les nouveaux défis?*

Les nouveaux défis pour les Etats-providence capitalistes avancés sont bien décrits dans le programme de cette conférence. Je commencerai par me concentrer sur les défis qui sont dus au fait qu'avec l'intégration économique européenne et internationale l'Etat a perdu la maîtrise de sa propre économie à l'intérieur des frontières nationales.<sup>1</sup> Ces défis sont notamment une concurrence internationale accrue sur les marchés des biens ; une mobilité des capitaux internationaux échappant à tout contrôle ; et la création de l'Union monétaire européenne.

Ces défis rendent plus difficile le maintien de la viabilité internationale et de la stabilité des économies nationales, et ils ont des effets négatifs sur l'emploi dans les secteurs exposés de l'économie et sur la viabilité financière de l'Etat-providence. Dans les paragraphes suivants, je décrirai brièvement la nature de ces défis, et j'essaierai de montrer qu'à l'échelon national il est, en principe, possible de trouver des options politiques économiquement efficaces qui permettraient aux pays d'avoir de hauts niveaux d'emploi et de sécurité sociale tout en restant économiquement viables à l'échelon international. Et je conclurai en me penchant sur le principal problème auquel se heurtent tous les pays, à savoir les possibilités de mener à bonne fin des interventions politiques économiquement efficaces.

### *2 Les défis pour l'emploi*

Au cours des dernières décennies, les échanges mondiaux de biens et de services se sont accrus beaucoup plus rapidement que le PNB mondial. Tel a été le cas dans les pays de l'OCDE et encore dans une plus forte mesure dans les Etats membres de l'Union européenne. Cette évolution résulte des progrès considérables réalisés dans le cadre des divers cycles de négociations du GATT en vue d'arriver à une libération des échanges et surtout de la

---

<sup>1</sup> Mes remarques sont basées sur les conclusions d'une étude comparative de l'adaptation de douze Etats-providence scandinaves et anglo-saxons européens aux défis économiques internationaux durant la période allant du début des années 70 et la fin des années 90 (Scharpf & Schmidt 2000; 2000a).

réalisation fructueuse du programme de marché unique au sein de l'Union européenne. En effet ce dernier programme n'a pas seulement éliminé les obstacles non tarifaires au commerce qui subsistaient, mais a étendu la concurrence internationale à des domaines de fourniture de services et de prestations d'infrastructure qui par le passé n'étaient pas soumis à la concurrence des marchés, même pas à l'intérieur des économies nationales des Etats membres.

Quand le commerce s'accroît plus rapidement que la production, la concurrence internationale devient plus intense – ce qui contraint les entreprises de tous les pays à tirer profit des possibilités techniques et organisationnelles existantes pour réduire les coûts de production et augmenter la productivité du travail dans les secteurs qui sont exposés à la concurrence internationale. A l'heure actuelle, ces secteurs ne sont plus uniquement l'agriculture et l'industrie, mais également la construction et l'approvisionnement énergétique ainsi que les transports, les communications, les services financiers et commerciaux (c'est-à-dire toutes les activités des classes 1-5, 7 et 8 de la CITI. Avec l'accroissement de la concurrence et de la productivité, les taux d'emploi moyens dans les secteurs exposés des pays avancés de l'OCDE n'ont cessé de baisser au cours des trois dernières décennies (Figure 1). Si l'emploi total est resté remarquablement stable en moyenne, cela est dû à l'augmentation des taux d'emploi dans les secteurs protégés de l'économie – c'est-à-dire, dans les services offerts et employés au niveau local (CITI 6 et 9).

## **2.1 Défis dans les secteurs exposés**

Le diagramme fait apparaître les changements intervenus en moyenne dans les 18 taux d'emploi de l'OCDE plutôt que les différences considérables existant entre les pays. Il ne reflète pas non plus les changements de la composition de l'emploi dans les secteurs exposés qui ont eu pour effet que d'importantes pertes d'emplois dans l'agriculture et dans l'industrie ont été en partie compensées par des gains d'emplois dans les services financiers et commerciaux. L'emploi total dans les secteurs exposés a tout au plus stagné, mais il a surtout fléchi au cours des trente dernières années dans les économies industrielles avancées. Cela ne veut pas dire pour autant que ces secteurs perdent de leur importance économique. La richesse des pays dépend de leur capacité de conserver ou d'améliorer leur compétitivité sur les marchés internationalisés des biens et des services. Par ailleurs, bien que les taux d'emploi dans l'industrie soient en déclin partout, la rapidité de ce fléchissement varie d'un pays à un autre, et cela vaut également pour l'essor des services liés à la production des classes 7 et 8 de

la CITI. En d'autres termes, les structures et les politiques nationales continuent à jouer un rôle. En moyenne, en tout cas, près de la moitié de la totalité des emplois dans 18 pays de l'OCDE continuent à être offerts dans les secteurs exposés. D'une façon générale, ce sont des emplois très productifs et par conséquent bien payés, et les pays ont de très bonnes raisons de les défendre contre une nouvelle érosion.

Il est toutefois devenu plus difficile de défendre ces emplois. Les mesures protectrices et les subventions sont limitées par les engagements découlant d'instruments signés avec le GATT et l'OMC, et elles sont en fait exclues entre les Etats membres de l'UE en raison de l'application stricte des dispositions législatives européennes sur la concurrence. En outre, l'ajustement des taux de change n'existe plus entre les Etats membres de l'Union monétaire européenne pour corriger les pertes de compétitivité internationale. C'est ainsi que des augmentations des coûts salariaux par unité produite supérieures à la moyenne - peu importe qu'elles résultent d'accords sur des salaires élevés, d'augmentations d'impôts sur les salaires ou de réglementations de l'emploi plus sévères - réduiront directement la position compétitive de producteurs nationaux sur les marchés européens. La preuve en est que la compétitivité sera améliorée par toute mesure qui diminuera les coûts de production ou qui accroîtra la productivité - indépendamment du fait que ces réductions seront obtenues par une modération salariale, par une organisation du travail plus flexible, par des externalisations et une plus grande spécialisation, par un appui public en faveur de transferts technologiques et d'innovations, ou par le perfectionnement et le recyclage de la main-d'œuvre.

L'importance des coûts de production relatifs fait l'objet de controverses dans la littérature, l'accent étant mis sur les avantages comparatifs des divers systèmes de production; on affirme que les économies à coût de revient élevé et à haut niveau de qualifications et les économies à faible coût de revient et à bas niveau de qualifications peuvent réussir aussi bien les unes que les autres sur des marchés de biens internationaux différents. (Soskice 1999). Cela semble assez équitable. Néanmoins, une fois que les pays ont adhéré à l'Union monétaire, tout *changement ultérieur* de coûts de production qui ne correspondra pas à des changements de la productivité aura un effet direct sur les parts de marché et l'emploi. En d'autres termes, l'existence d'une monnaie commune accroît à la fois les pénalités résultant d'augmentations excessives des salaires et des impôts et de tentatives d'adopter des stratégies de jeu de bataille. Mais comme les risques sont bien connus, les syndicats et les gouvernements devraient en général être en mesure d'en tenir compte.

Il est moins certain qu'ils soient tout aussi bien préparés à prendre en considération un autre risque issu de la création de l'Union monétaire. Depuis la fin du keynésianisme au début

des années 80, la responsabilité première de la gestion des économies nationales est désormais assumée par les banques centrales – dont les politiques « intransigeantes » ont défini des corridors monétaires étroits à l'intérieur desquels les gouvernements et les syndicats doivent agir. Mais l'Europays (Euroland) n'est pas une « zone monétaire optimale », et les cycles conjoncturels des économies de ses Membres ne sont pas parfaitement synchronisés. C'est ainsi que le corridor monétaire défini par la Banque centrale européenne (ECB) - qui n'est habilitée à réagir qu'à des conditions communes au sein de l'Union - peut être soit trop large, soit trop étroit pour certains pays. Lorsqu'il est trop large (comme c'est actuellement le cas pour l'Irlande), les taux d'intérêts nominaux de l'euro peuvent devenir des taux d'intérêts réels très bas, voire négatifs. Les conséquences probables sont une surchauffe de l'économie, un regain des taux d'inflation locale, une diminution des parts de marchés internationaux, et, en fin de compte, des pertes d'emplois massives dans les secteurs exposés. Si le corridor monétaire de l'ECB est plus étroit que ne le justifie l'état d'une économie nationale, les taux d'intérêts réels augmenteront et la demande des consommateurs ainsi que la demande d'investissements à l'échelon local seront plus faibles, même s'il n'y a pas surchauffe de l'économie et si le chômage est peut-être élevé.

Dans les deux cas, une catastrophe ne peut être évitée que si les gouvernements et les syndicats nationaux recommencent à jouer un rôle plus actif dans la gestion macroéconomique que ce n'était le cas pendant la période « monétariste » des années 80 et 90. Si la politique monétaire est trop vague, les gouvernements doivent être disposés à imposer des augmentations fiscales et à comprimer les dépenses afin de réduire la demande globale, et les syndicats doivent au moins éviter que les coûts salariaux par unité produite augmentent plus vite que l'inflation. Si le corridor monétaire devait être trop étroit pour un pays, une augmentation des impôts pourrait être préconisée – ce qui, avec les contraintes du Pacte de Stabilité de l'Union monétaire européenne, présuppose que les gouvernements avaient constitué des excédents fiscaux, ou du moins évité des déficits, durant les périodes normales. De plus, afin d'éviter des pertes d'emplois massives dans une situation de contraintes monétaires excessives, des accords salariaux devraient être conclus pour réduire les coûts salariaux par unité produite afin de permettre une reprise de la demande globale réelle avec le fléchissement des prix.

En résumé : les inadéquations potentielles entre une politique monétaire globale de l'EMU et les conditions économiques à l'échelon national accroissent le risque de pertes d'emplois causées par la politique dans des Etats membres particuliers. Si l'on veut éviter de telles pertes d'emplois, il est nécessaire de renforcer les capacités nationales restantes pour

une gestion macroéconomique. Etant donné qu'un tel renforcement des capacités devra intervenir dans des conditions économiques différentes, et étant donné la diversité des contraintes institutionnelles et politiques, de tels renforcements ne doivent pas et ne peuvent pas être rendus impossibles par les directives d'un « gouvernement économique européen » à l'échelon de l'EMU, ce dernier organisme ne pouvant réagir qu'à des conditions communes dans la zone de l'EMU.

## **2.2 Secteurs protégés**

Ces difficultés de la gestion macroéconomique dans les Etats membres de l'Union monétaire ont des répercussions surtout sur l'emploi dans les secteurs exposés de l'économie. Ces difficultés seront aussi ressenties dans les secteurs protégés, mais ces secteurs sont davantage touchés par des conditions intérieures – qui semblent d'ailleurs varier beaucoup d'un pays à un autre. Il n'en reste pas moins que l'emploi dans ces services qui sont essentiellement fournis et employés à l'échelon local s'est accru partout, et seuls les pays ayant des niveaux d'emploi élevés dans les secteurs protégés ont été en mesure de conserver des taux d'emploi total élevés ou d'y parvenir (Tableau 1, colonnes 1 et 3). Mais la façon dont ces services sont fournis et financés diffère, et il en va de même pour les conditions qui permettent une expansion de ces services.

Du point de vue théorique, c'est surtout la différence entre le financement public et le financement privé qui est importante. Alors que les services orientés vers les consommateurs dans le « commerce de gros et de détail, la restauration et l'hôtellerie » (CITI 6) ou dans la branche des réparations et de l'entretien de biens immobiliers sont le plus souvent produits et employés dans le secteur privé de l'économie, tel n'est pas toujours le cas pour les « services communautaires, sociaux et personnels » (CITI 9), qui englobent les grands blocs de l'éducation et des soins de santé – c'est-à-dire des services qui sont principalement financés par des fonds publics dans la plupart des pays, mais qui ne sont pas forcément fournis par l'Etat même.

Dans une perspective comparative, il est important de relever que les pays qui ont des taux d'emploi relativement élevés dans les secteurs protégés se caractérisent par des profils secteur-public-secteur-privé très différents. D'après la classification introduite par Esping-Andersen (1990),<sup>2</sup> les Etats-providence scandinaves ont tendance à avoir de très hauts niveaux

---

<sup>2</sup> Pour avoir une classification complète des pays de l'UE, il faudrait ajouter un groupe d'Etats-providence « méridionaux » (comprenant le Portugal, l'Espagne, et la Grèce - et peut-être aussi l'Italie) qui ont les mêmes caractéristiques qu'un grand nombre de pays de l'Europe continentale, mais un niveau de générosité

d'emploi dans la fonction publique et relativement peu d'emplois dans les services du secteur privé,<sup>3</sup> tandis que ce schéma est inversé dans les pays anglo-saxons et en Suisse. Les pays de l'Europe continentale semblent toutefois s'en tenir à un schéma très similaire à celui des pays anglo-saxons puisqu'ils ont très peu d'emplois dans le secteur public, alors qu'ils ont opté pour le modèle scandinave en ayant des taux d'emploi relativement bas dans le secteur des services privés (Tableau 1, colonnes 4 et 5). Il n'est pas surprenant par conséquent qu'ils aient non seulement les taux d'emploi les plus bas dans le secteur protégé mais également les taux d'emploi total les plus bas.

Ces différents schémas d'emploi dans le secteur protégé s'expliquent par le fait qu'ils sont directement liés aux fonctions qu'assument les divers types d'Etats-providence, et à la façon dont cet emploi est financé. Les pays ont des lignes de démarcation très différentes entre les fonctions que l'Etat-providence devrait assumer et celles qui sont laissées à la fourniture de services privés, soit au sein de la famille, soit par le marché (Figure 2).

Les trois types d'Etats-providence fournissent une assistance sociale subordonnée au critère des ressources qui garantit des revenus de base et des services sociaux aux personnes démunies. Les Etats-providence scandinaves et de l'Europe continentale ont en outre aussi assumé la responsabilité d'offrir une assurance sociale liée au salaire qui a pour objectif de garantir le niveau de vie des familles à revenu moyen en cas de chômage, de maladie, d'incapacité ou de vieillesse. Par contre, en Grande-Bretagne et dans d'autres Etats-providence anglo-saxons, les travailleurs qui ont un revenu moyen ou plus élevé dépendent de services privés dans de telles circonstances. Par ailleurs, seuls les Etats-providence scandinaves fournissent des services sociaux universels de grande qualité qui ont allégé les tâches des épouses et des mères tout en contribuant simultanément à la création d'emplois dans le secteur public qui ont permis d'élever la participation des femmes sur le marché du travail à des niveaux sans précédent (Tableau 2, colonne 1). Dans les pays de l'Europe continentale, de tels services sont encore assurés dans une large mesure par la famille, tandis que dans les pays anglo-saxons le marché joue un rôle plus important (Scharpf & Schmidt 2000).

---

et une couverture inférieurs (Ferrera, Hemerijck et Rhodes 2000). Ces pays n'ayant pas été étudiés dans le cadre de notre projet, je n'en parlerai plus ici.

<sup>3</sup> Comme les données disponibles ne nous permettent pas de faire une distinction entre l'emploi financé par des fonds publics et par des fonds privés dans la classe CITI 9, nous prenons l'emploi dans la classe CITI 6 (l'emploi dans le commerce de gros et de détail, l'hôtellerie et la restauration existant en général dans le secteur privé) comme une valeur approximative de l'emploi dans des services financés par des fonds privés.

Il semble donc que l'on puisse conclure que de hauts niveaux d'emploi ne peuvent être atteints que si les pays sont disposés à, et en mesure de, transformer une grande partie du travail domestique et familial informel en des emplois rémunérés. L'importance et les structures spécifiques des fonctions et du financement des Etats-providence encourageront ou décourageront cette transformation, et joueront également un rôle déterminant pour la création ou la non-création de possibilités de travail supplémentaires dans le secteur public ou privé de l'économie. Les sociétés anglo-saxonnes et scandinaves ont fait leur choix. Elles ont accepté ou encouragé la participation croissante des femmes au marché du travail, mais elles ont opté pour des solutions différentes. La Scandinavie a accru les services sociaux financés par des fonds publics, tandis que les Etats-providence anglo-saxons ont créé des conditions qui permettent un accroissement de services privés abordables.

Sous l'influence de la théorie sociale catholique, la plupart des pays de l'Europe continentale ont évité de faire ce choix jusqu'ici. Alors qu'ils n'ont plus une attitude franchement défavorable à la présence des femmes sur le marché du travail, ils continuent à mettre l'accent sur, et à subventionner, le rôle traditionnel des femmes mariées (Daly 2000). C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas fait grand-chose pour aider les femmes à concilier une activité professionnelle avec leurs responsabilités familiales en introduisant des services de garde des enfants et de garde au domicile des enfants financés par des fonds publics. Par ailleurs, leurs systèmes fiscaux et de protection sociale ont tendance à réduire le pouvoir d'attraction d'un travail à temps partiel pour les femmes mariées, tandis que les structures de financement de l'Etat-providence et la réglementation du marché du travail ont tendance à accroître le coût des services privés pour les employeurs et à réduire leur pouvoir d'attraction pour des clients potentiels.

Bien que les modèles politiques des Etats-providence de l'Europe continentale puissent continuer à bénéficier d'un appui politique, leur viabilité socio-économique s'érode rapidement. Contraintes de choisir entre avoir des enfants et avoir une carrière, les femmes ayant un meilleur niveau de formation ont de plus en plus opté pour la seconde alternative. C'est ainsi que les pays qui ont les taux d'emploi de femmes les plus bas sont également ceux qui ont tendance à avoir les taux de natalité les plus bas – avec les sombres conséquences que cela représente pour la répartition par âge de leur société et pour la viabilité financière de leurs systèmes de pensions publics assez généreux.

La réforme des systèmes de pensions figure maintenant à l'ordre du jour dans tous les pays de l'Europe continentale, mais peu de pays (avec l'exception notable des Pays-Bas) ont commencé à changer les conditions structurelles sous-jacentes qui entravent la création de

possibilités d'emploi dans les services protégés. Cette inertie peut être due en partie à la persistance d'une orientation idéologique tendancieuse (et à la sous-représentation des intérêts des femmes) qui influence les décisions que prennent les gouvernements et les syndicats. Néanmoins, même si les responsables politiques avaient les meilleures des intentions, des stratégies d'emploi efficaces seraient exposées à deux dangers : Elles présupposeraient un choix fondamental entre des solutions du secteur public et du secteur privé, qui pour des raisons pratiques s'excluraient réciproquement, et dont les avantages et les désavantages diviserait forcément ceux qui les soutiendraient. De plus, dans les deux alternatives, ces solutions ne pourraient réussir qu'en surmontant une opposition politique massive.

### *2.2.1 Services publics*

A la fin des années 90, 22,6 pour cent de la population d'âge actif étaient employés dans la fonction publique au Danemark, mais cette proportion n'était que de 8 pour cent en Italie (Tableau 1, colonne 4). Les taux de participation des femmes étaient également très élevés en Suède et au Danemark (Tableau 2, colonne 1). Ces données reflètent le fait que les Etats-providence scandinaves se sont réellement engagés à fournir des services de grande qualité et des services universels aux familles ayant des enfants en bas âge, aux personnes malades, handicapées, et âgées (Tableau 2, colonne 2). N'ayant pas pris un tel engagement, les Etats-providence de l'Europe continentale et les pays anglo-saxons ont des dépenses pour les services sociaux et l'emploi dans le secteur public aussi bas les uns que les autres. Les taux de participation des femmes sont toutefois sensiblement plus élevés dans les pays anglo-saxons que dans les pays de l'Europe continentale – ce qui reflète l'existence de conditions qui favorisent ou qui entravent l'emploi dans le secteur des services privé que je vais examiner ci-après.

Dans les Etats-providence scandinaves, les taux d'emploi sans précédent dans le secteur public correspondent à des niveaux records de dépenses sociales (Tableau 2, colonne 3) et des impôts totaux (Tableau 2, colonne 4), tandis que les dépenses sociales et les charges fiscales sont faibles dans les pays anglo-saxons. Les pays de l'Europe continentale se situent à un niveau intermédiaire tant en ce qui concerne les dépenses sociales que les charges fiscales car, contrairement au modèle anglo-saxon, ils ont pris, comme les pays scandinaves l'engagement d'offrir une assurance sociale de l'Etat. En d'autres termes, les pays de l'Europe continentale, s'ils veulent accroître leur services sociaux financés par des fonds publics, devraient soit augmenter les impôts et/ou les prestations de sécurité sociale à des niveaux correspondant à ceux des pays scandinaves, soit ils devraient réduire les dépenses d'assurance

sociale à des niveaux correspondant à ceux des pays anglo-saxons. Mais aucune de ces deux options ne semble politiquement possible dans la réalité.

Les gouvernements de l'Europe continentale s'attellent depuis un certain à la nécessité de réduire des systèmes de pensions assez généreux afin d'être en mesure de relever les défis démographiques d'un vieillissement rapide de la population sans augmenter encore davantage les niveaux des prestations d'assurance sociale. Comme les citoyens ont basé leur plan de vie sur la sécurité de leurs systèmes de pensions existants, l'opposition contre de telles réductions est toutefois très forte et s'il devait être question de réductions, dans le meilleur des cas elles ne pourraient être que progressives et limitées. Dans ces circonstances, il semble exclu que les prestations puissent être réduites davantage, d'environ trois ou quatre points pour cent du PNB (Tableau 2, colonne 2), afin de porter les services sociaux financés par des fonds publics aux niveaux atteints par la Suède et le Danemark.

Des augmentations d'impôts dans des proportions similaires ne seraient pas non une idée politiquement réalisable. Au sein de l'Union européenne, les capitaux et les investissements industriels et commerciaux sont devenus extrêmement mobiles. Il s'ensuit que les Etats membres sont en concurrence pour des bases fiscales mobiles à l'échelon international, ce qui crée des pressions à la baisse sur l'imposition des revenus de capitaux et des bénéfices industriels et commerciaux. Etant donné que les efforts déployés pour arriver à une harmonisation fiscale européenne, et à plus forte raison internationale, sont restés infructueux, ces pressions pourraient persister. Néanmoins si les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux et sur les revenus de capitaux sont réduits pour des raisons économiques, les demandes politiques d'une réduction générale des impôts sur les revenus personnels deviendront aussi plus fortes, et les gouvernements n'oseront guère proposer une augmentation dans de telles circonstances (Ganghof 2000).

Il est vrai que dans les années 90, certains gouvernements ont augmenté les impôts sur des facteurs fixes de la production – essentiellement les prestations d'assurance sociale – et en Allemagne, par exemple, certaines de ces recettes sont effectivement utilisées pour financer la création d'emplois supplémentaires dans le cadre de programmes à long terme de soins aux personnes âgées (Manow & Seils 2000). Entre-temps, les Etats membres de l'Union monétaire européenne se sont toutefois rendus compte qu'avec l'absence d'ajustements des taux de change toute augmentation des coûts de production réduira la compétitivité internationale et par conséquent l'emploi dans les secteurs exposés. Aussi, les gouvernements luttent-ils maintenant pour réduire les coûts non salariaux du travail ou du moins pour éviter toute nouvelle augmentation des prestations sociales. Il reste alors les taxes sur la valeur

ajoutée dont une augmentation n'aura pas d'impact sur la compétitivité tant que l'UE ne remplacera pas ses règles de « pays de destination » par des règles de « pays d'origine ». On pense toutefois que l'impact sur la répartition des droits de consommation sera régressif ; de plus, les taux de la TVA sont déjà élevés dans beaucoup de pays de sorte que de nouvelles augmentations ne se heurteraient pas seulement à une forte opposition politique, mais accroîtraient également les incitations à l'évasion fiscale.

On peut aussi penser que ces obstacles pourraient être surmontés avec des stratégies d'augmentations des impôts sur les revenus bien conçues – si un accroissement important des services sociaux financés par des fonds publics pouvait compter sur un solide appui politique. Mais un tel appui n'existe pas. Les raisons ne sont pas seulement idéologiques. L'accroissement des services sociaux en Scandinavie a commencé durant la période de forte croissance de la fin des années 50 et des années 60, à un moment où les coûts d'opportunité étaient relativement bas. Cet accroissement a continué, il est vrai, durant la période de crise des années 70 et du début des années 80, mais à ce moment le cycle vertueux existait déjà – des épouses et des mères pouvaient chercher un emploi, un grand nombre d'emplois ont pu être créés dans le secteur public, et des femmes ont pu obtenir de tels emplois – et ce cycle vertueux a suscité l'appui politique pour une nouvelle extension. (Benner et Vad 2000). A l'heure actuelle, ces emplois et l'appui politique qu'ils pourraient susciter n'existent pas dans les pays de l'Europe continentale et tout accroissement des services public ne se heurterait pas seulement au *Zeitgeist* (aux idées du moment) d'un Etat rationalisé et « maigre », mais ne serait possible qu'avec des coûts d'opportunité très élevés – augmentations des impôts et réduction des dépenses dans d'autres domaines.

En résumé, la solution scandinave ne semble pas offrir un modèle politiquement viable pour résoudre les problèmes de l'emploi que connaissent actuellement les Etats-providence de l'Europe continentale. Mais qu'en est-il des solutions anglo-saxonnes ?

### 2.2.2 *Services privés*

Les pays anglo-saxons ont atteint des niveaux d'emploi élevés dans le secteur protégé au moyen d'un accroissement de services financés par des fonds privés. Un nombre toujours plus grand d'emplois hautement productifs et bien rémunérés sont notamment créés dans les domaines de l'éducation, du perfectionnement, de la formation, des soins de santé et d'autres formes de thérapie, de services de conseils, des loisirs, et des médias. Ces emplois existent également dans les pays scandinaves et les pays de l'Europe continentale. Dans ces pays,

l'accroissement des emplois de haut niveau de qualifications est toutefois freiné par le fait que le financement public joue un rôle comparativement plus important dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, et que les contraintes fiscales ont conduit plutôt à une réduction qu'à une extension des services publics au cours des dernières décennies.

L'accroissement des services privés dans les pays anglo-saxons a toutefois créé simultanément de très nombreux emplois moins productifs requérant des qualifications relativement peu élevées et ne rapportant que des salaires assez bas par rapport au marché. Dans les statistiques de l'emploi, on trouve ces emplois dans la CITI 9 ainsi que dans la CITI 6, mais comme nous ne pouvons pas faire une distinction entre le financement public et le financement privé dans la CITI 9, nous prenons les données de la CITI 6 comme valeur approximative, puisque l'emploi dans l'hôtellerie, la restauration et le commerce a tendance à exister essentiellement dans le secteur privé et se caractérise par des exigences de qualifications assez basses, une faible productivité du travail, et de bas salaires (Tableau 1, colonne 5).

Dans les pays anglo-saxons, l'accroissement de tels services est facilité par une charge fiscale relativement faible, des marchés du travail en grande partie déréglementés, des syndicats faibles, une grande dispersion des salaires et de bas salaires minimaux. Les salaires que rapportent les emplois requérant peu de qualifications sont toutefois souvent insuffisants pour subvenir aux besoins d'une famille ayant des enfants. Dans des pays comme les Etats-Unis ou la Nouvelle-Zélande, où les prestations sociales sont basses, le problème que pose de telles conditions est que le travail ne permet pas de sortir de la pauvreté (travailleurs déshérités) ; au Royaume-Uni et dans d'autres pays où les prestations d'assistance sociale sont plus adéquates, la conséquence est que des « familles ne travaillent pas ». Dans les deux cas, les solutions qui ont été adoptées sont du genre « travail plus prestations sociales » - le « crédit d'impôt sur le revenu du travail » aux Etats-Unis, ou le « Crédit d'impôt pour les familles qui travaillent » - qui, dans la logique de l'impôt sur le revenu négatif, permettent d'apporter un complément de salaire aux travailleurs peu rémunérés au moyen de versements de transfert social qui ne sont supprimés que progressivement quand le revenu du travail augmente (Howard 1997 ; Rhodes 2000 ; Schwartz 2000). Lorsque ces transferts sont suffisamment généreux, les possibilités d'emploi pour des travailleurs peu qualifiés peuvent augmenter dans les services privés sans conduire à un accroissement inquiétant de la pauvreté et de l'inégalité.

Dans les pays scandinaves et de l'Europe continentale, en revanche, les conditions structurelles ne sont en général pas propices à un accroissement des emplois peu rémunérés

dans les services privés. Les charges fiscales sont élevées, voire très élevées, les marchés du travail sont très réglementés et inflexibles dans la plupart des pays (le Danemark étant une exception notable à cet égard), les syndicats sont souvent très puissants, et les salaires minimaux (fixés par des accords de négociation collective ou par la loi) sont assez élevés. Il s'ensuit qu'un grand nombre des services moins productifs qui sont offerts par des entreprises privées dans les pays anglo-saxons sont hors de prix pour le marché. Dans les pays scandinaves cela ne pose pas vraiment de problème, car une partie importante de ces services sont fournis par le secteur public. Pour les pays de l'Europe continentale néanmoins, cela a pour conséquences que les niveaux de l'emploi total sont bas, les taux de participation des femmes sont faibles, et que de plus en plus les groupes de travailleurs peu qualifiés ne parviennent pas à trouver de possibilités de travail. Même quand le versement de prestations de chômage et d'assistance sociale adéquates permet d'éviter une augmentation de la pauvreté, l'exclusion structurelle du marché du travail d'une partie considérable de la population d'âge actif doit être considérée comme une menace pour la cohésion sociale.

Une meilleure éducation et une meilleure formation doivent assurément faire partie de toute solution, plus particulièrement pour les immigrants de la deuxième et de la troisième génération dont le potentiel de qualifications est en très grande partie sous-développé et sous-employé dans la plupart des pays européens. Mais tout le monde ne peut pas être formé par un spécialiste en informatique ; et des mesures prises uniquement du côté de l'offre ne peuvent en tout cas pas suffire quand la demande de main-d'œuvre est structurellement inadéquate. En d'autres termes, les pays de l'Europe continentale ne peuvent pas espérer surmonter un sous-emploi persistant s'ils ne sont pas en mesure de créer des conditions structurelles plus propices à une expansion des marchés de services privés. Les stratégies qui leur permettraient de le faire sont, en principe, bien connues (Hemerijck et Schludi 2000). Elles devront réduire les effets négatifs sur l'emploi qui résultent de charges fiscales élevées ; elles devront transformer des prestations de chômage généreuses en des prestations pour des personnes qui travaillent mais qui ne perçoivent qu'un bas salaire ; et elles devront accroître la flexibilité des marchés du travail.

En théorie, la première de ces conditions devrait pouvoir être satisfaite le plus facilement. Dans le cadre de notre projet, nous avons montré que l'emploi dans les services privés n'est pratiquement pas influencé par le niveau des impôts sur le revenu et sur les sociétés, mais qu'il est extrêmement vulnérable aux niveaux des prestations de sécurité sociale et des droits de consommation (Figures 3 et 4). La raison est simple : les impôts sur le revenu sont progressifs, et ils ne sont pas perçus sur les revenus inférieurs à seuil

d'exemption. Ils n'ont par conséquent pratiquement pas d'effet sur l'emploi des catégories salariales inférieures et sur l'emploi à temps partiel. En revanche, les prestations de sécurité sociale, sont en général proportionnelles (et en fait régressives, puisqu'elles ne pas perçues sur les niveaux de salaires les plus élevés au-delà d'un certain plafond) et il n'y a en général pas d'exemption. Dans un petit nombre de pays, les salaires des emplois les moins bien rémunérés et des emplois à temps partiel sont imposés à un taux qui dépasse le taux de l'impôt perçu sur le revenu de millionnaires. Si ces contributions sont à la charge du travailleur, les revenus nets seront souvent réduits à un niveau inférieur à celui des prestations d'assistance sociale. Pour trouver des travailleurs disposés à accepter de tels emplois, les employeurs devraient par conséquent payer la majeure parties des charges – ce qui aurait pour conséquence que les coûts de la main-d'œuvre peu qualifiée, et par là le prix des services les moins productifs, passeraient à des niveaux où des clients potentiels pourraient se tourner vers des fournisseurs de libre-service (Gerschuny 1978) ou vers le « marché noir ». La réaction est la même si le prix des services est accru par des taux de TVA élevés.

Etant donné que l'éventail des revenus des pays de l'Europe continentale se caractérise par un pourcentage extrêmement élevé de prestations de sécurité sociale (Tableau 2, colonne 5), par des droits de consommation relativement élevés, la solution adéquate semble évidente. La TVA et les prestations de sécurité sociale devraient être réduites pour les services peu rémunérés, et les pertes de revenu devraient être compensées par un accroissement des ponctions sur les impôts sur le revenu. Certains pays (notamment la France, la Belgique et le Pays-Bas) s'orientent lentement dans cette direction, mais dans d'autres pays de telles réformes ont été paralysées par les syndicats qui sont, en principe, opposés à tout accroissement de l'emploi peu rémunéré et des « mauvais emplois ». Dans cet même ordre d'idées, les syndicats ont également tendance à s'opposer à la transformation des prestations de chômage en prestations complémentaires pour les travailleurs qui acceptent des emplois peu rémunérés.

Un abaissement des coûts du travail n'aura en lui-même pas d'effets importants sur l'emploi à moins qu'il soit accompagné d'autres réformes. Un accroissement de la flexibilité des relations d'emploi est particulièrement important dans les pays où les services privés sont sous-développés et ne peuvent être accrus que si les entreprises existantes trouvent de nouveaux débouchés et si de nouvelles entreprises mettent au point de nouveaux types de produits dans l'espoir de trouver un marché pour ces produits. Dans ces circonstances, la rigidité de la législation de protection de l'emploi – qui est en général très grande dans les Etats-providence de l'Europe continentale (OCDE 1999) – découragera le recrutement quand

les entreprises n'auront pas la certitude que la demande de leurs services sera stable. De plus une expansion des marchés de services sera également entravée par des dispositions réglementaires qui protègent les professions traditionnelles en limitant l'accès au marché et la création d'entreprises de premier établissement. A cet égard, les tentatives de déréglementation se heurtent en général à l'opposition totale des syndicats et des organisations professionnelles, tandis que l'appui politique reste faible puisque les entreprises qui bénéficieraient de ces tentatives n'existent pas encore et les clients potentiels ne sont pas encore organisés.

### 3. *Conclusions*

Tous les Etats-providence avancés sont exposés à une concurrence internationale plus intense sur les marchés des biens et à une mobilité illimitée des capitaux. D'une façon générale, les conséquences ont été un fléchissement des taux de l'emploi dans les secteurs exposés à l'échelon international et de plus fortes contraintes qui pèsent sur les choix politiques à l'échelon national et qui résultent de la concurrence fiscale, de la concurrence en matière de réglementations et de la concurrence salariale. Les pays qui sont néanmoins parvenus à conserver ou même à accroître leur emploi total doivent leur succès aux accroissements intervenus dans les secteurs protégés, où les services sont offerts et utilisés au niveau local. Mais ces accroissements ont été obtenus dans des configurations diamétralement opposées qui sont directement liées aux fonctions assumées par les divers types d'Etats-providence. Dans les Etats-providence scandinaves, des taux d'emploi total très élevés ont été atteints grâce à un engagement politique de fournir des services sociaux universels de grande qualité aux familles ayant de jeunes enfants, aux personnes malades, handicapées et âgées dans le secteur public. Etant donné que ces services sont principalement financés par des impôts très élevés (tandis que les taux d'impôts sur les revenus des capitaux sont relativement bas), ils ne sont pratiquement pas exposés à la concurrence internationale des marchés de biens et à la concurrence sur le plan fiscal. Si des problèmes devaient se poser, ils résulteraient plutôt de l'opposition politique en matière fiscale, qui reste toutefois muette tant que les électeurs de la classe moyenne estiment qu'ils sont eux-mêmes les bénéficiaires d'un Etat-providence offrant beaucoup de services.

En revanche, l'emploi dans le secteur public est très bas dans les Etats-providence anglo-saxons. Si ces Etats sont tout de même parvenus à des niveaux d'emploi total élevés c'est grâce à l'accroissement des services dans le secteur privé. Un tel accroissement est facilité par de faibles charges fiscales et des marchés du travail très flexibles. Si ces Etats

connaissent des problèmes, c'est à cause d'une inégalité et d'une pauvreté croissantes des travailleurs peu qualifiés qui ne peuvent obtenir que des emplois mal rémunérés. Le remède privilégié par les Etats-providence anglo-saxons est l'octroi de prestations servant à subventionner les emplois à faible revenu. La générosité de cette solution, et par conséquent son efficacité, dépend de l'appui politique des électeurs de la classe moyenne qui – contrairement à ce qui est le cas avec les politiques des Etats-providence scandinaves – ne sont pas eux-mêmes les bénéficiaires des programmes qu'on leur demande de financer.

Enfin, les Etats-providence de l'Europe continentale se trouvent dans la plus mauvaise situation par rapport aux deux autres groupes de pays. Leurs taux d'emploi total sont les plus bas car ils ont aussi peu d'emplois dans le secteur privé que les pays scandinaves, et aussi peu d'emplois dans le secteur des services financés par des fonds publics que les pays anglo-saxons. De plus, la structure sociale traditionnelle, sur laquelle le modèle des pays de l'Europe continentale était basé, s'érode rapidement car les femmes ne sont plus disposées à renoncer à un emploi dans le secteur formel pour assumer des services de soins socialement nécessaires à domicile.

De plus, les solutions qui pourraient théoriquement être trouvées aux problèmes du sous-emploi dans les pays de l'Europe continentale se heurtent à des difficultés politiques extrêmes. Dans les conditions économiques actuelles, des propositions visant à accroître les services sociaux financés par des fonds publics et de les porter à un niveau comparable à ceux des pays scandinaves engendreraient des coûts d'opportunité élevés. Les réductions de dépenses ainsi que les augmentations d'impôts qui permettraient de financer une telle expansion se heurteraient à une très forte opposition politique. Et, fait encore plus important : il n'y pas de groupes organisés et politiquement influents (exceptés les syndicats qui se livrent à des batailles d'arrière-garde pour lutter contre une réduction du secteur public) qui ont des revendications populaires que le gouvernement pourrait ainsi satisfaire. Simultanément, des stratégies qui seraient plus réalisables du point de vue économique et qui permettraient d'accroître les possibilités d'emploi dans le secteur des services privé se heurtent à l'opposition des syndicats - qui n'acceptent pas la création d'un marché d'emplois à faible revenu, peu importe comment ces emplois sont subventionnés par des fonds publics – et d'intérêts professionnels – qui n'acceptent pas la déréglementation et la libéralisation de marchés de services protégés, même s'ils sont stagnants.

En résumé, tout comme la nécessité de conserver l'appui financier pour les services de l'Etat dans les pays scandinaves, et d'assurer le succès des stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays anglo-saxons, le combat contre un sous-emploi persistant dans les

Etats-providence de l'Europe occidentale est, en fin de compte, un défi politique. Des solutions économiquement viables existent, mais elles ne peuvent pas être utilisées – face à des prises de position de veto d'intérêts entourés de garanties particulières et de tentations populistes des partis de l'opposition – à moins que les gouvernements parviennent à trouver un langage public (Schmidt 2000) pour convaincre leur électorat de l'injustice criante et des risques pour la société que représente l'exclusion de larges segments de la population des processus de production, ainsi que de la possibilité de mener à bien des politiques, conformes aux normes en vigueur, qui réduiraient le sous-emploi.

## Références

- Benner, Mats and Torben Bundgaard Vad 2000: Sweden and Denmark: Defending the Welfare State. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 399-466.
- Daly, Mary 2000: A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 467-510.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, Maurizio, Anton C. Hemerijck and Martin Rhodes 2000: The Future of Social Europe. Oeiras: Celta.
- Ganghof, Steffen 2000: Adjusting National Tax Policies to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 597-646.
- Gerschuny, Jonathan I. 1978: After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy. London: Macmillan.
- Hemerijck, Anton C. and Martin Schludi 2000: Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. Dans: Scharpf and Schmidt 2000: 125-228.
- Howard, Christopher 2000: The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States. Princeton: Princeton University Press.
- Manow, Philip and Eric Seils 2000: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 264-307.
- OECD 1999: Employment Protection and Labour Market Performance. Dans: Employment Outlook June 1999: 47-132.
- Rhodes, Martin 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 19-68.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. Dans: Scharpf and Schmidt 2000: 21-124.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt., eds., 2000: Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt., eds., 2000a: Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment. Dans: Scharpf and Schmidt 2000: 229-309.
- Schwartz, Herman 2000: Internationalization and Two Liberal Welfare States: Australia and New Zealand. Dans: Scharpf and Schmidt 2000a: 69-130.
- Soskice, David 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. Dans: Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks and John D. Stephens, eds., Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press: 101-134.



	Emploi total en % de la population 15-64	Emploi secteurs exposés en % de la population 15-64	Emploi secteurs protégés en % de la 15-64	Emploi fonction publique en % de la population 15-64	Emploi dans CITI 6 en % de la population 15-64
USA	73.9	32.2	41.7	10.6	16.1
AUS	68.5	32.5	35.4	10.4	17.2
NZ	60.9	34.9	33.4	9.0	14.7
UK	70.3	34.8	35.2	9.6	13.7
CH	79.8	41.8	37.8	11.1	15.2
A	62.8	36.4	31.9	14.3	14.4
B	56.3	25.7	28.1	10.4	10.1
D	60.5	35.3	28.1	9.1	11.0
F	59.4	28.8	29.5	14.6	9.9
I	50.8	27.1	24	8.0	10.9
NL	61.8	31.2	34.9	8.1	13.4
DK	75.8	36.1	38.4	22.6	12.1
S	69.6	33.7	37.1	21.2	10.6
18 OCDE	66.5	33.5	33.6	12.6	13.0

**Table 1: Emploi total et sectoriel en % de la population 15-64.**

(Sources: Colonnes 1,4 des perspectives économiques de l'OCDE; Colonnes 2,3,5:

Statistiques de la population actives de l'OCDE )

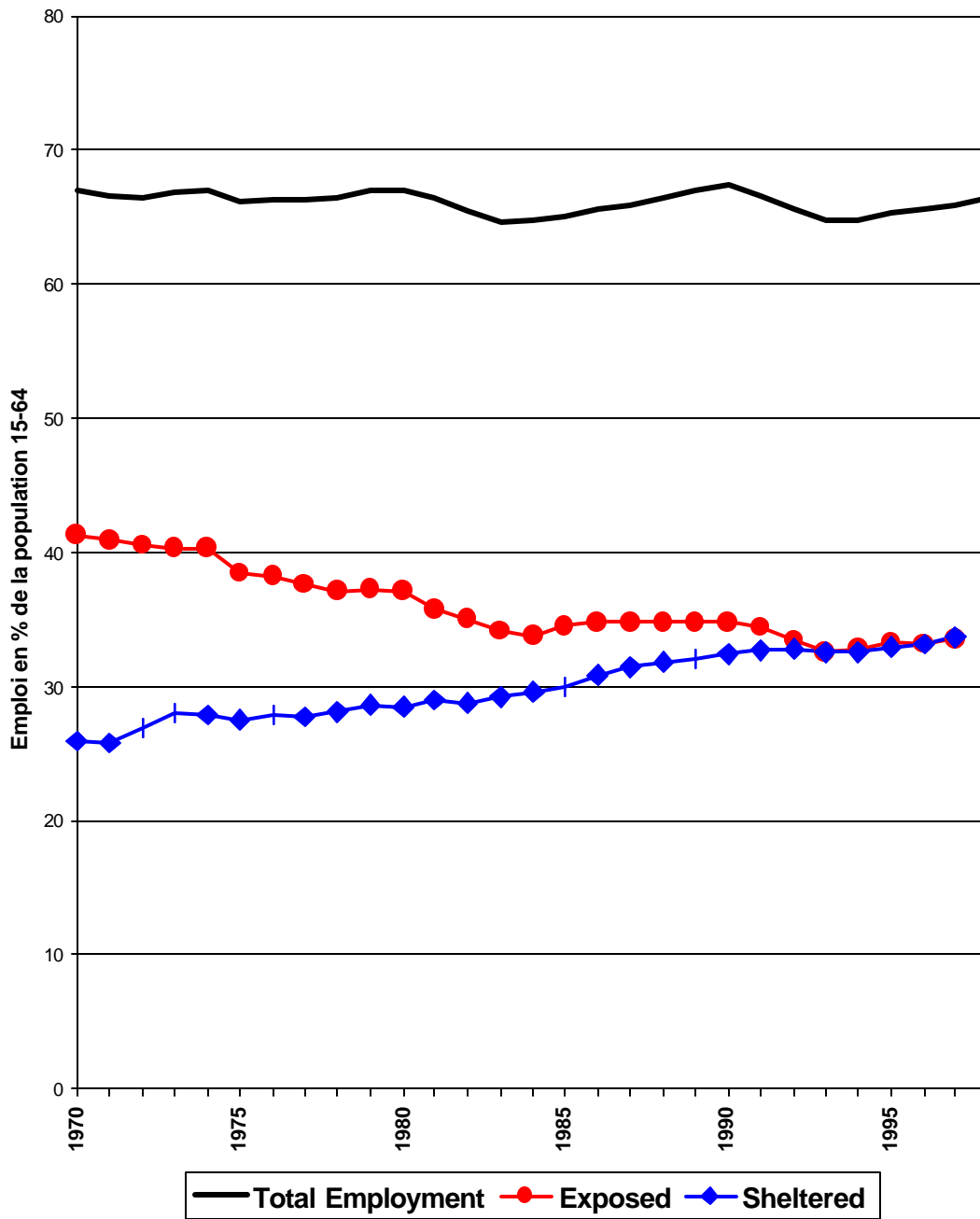
(Sources: Colonnes 1,4: Perspectives économiques)

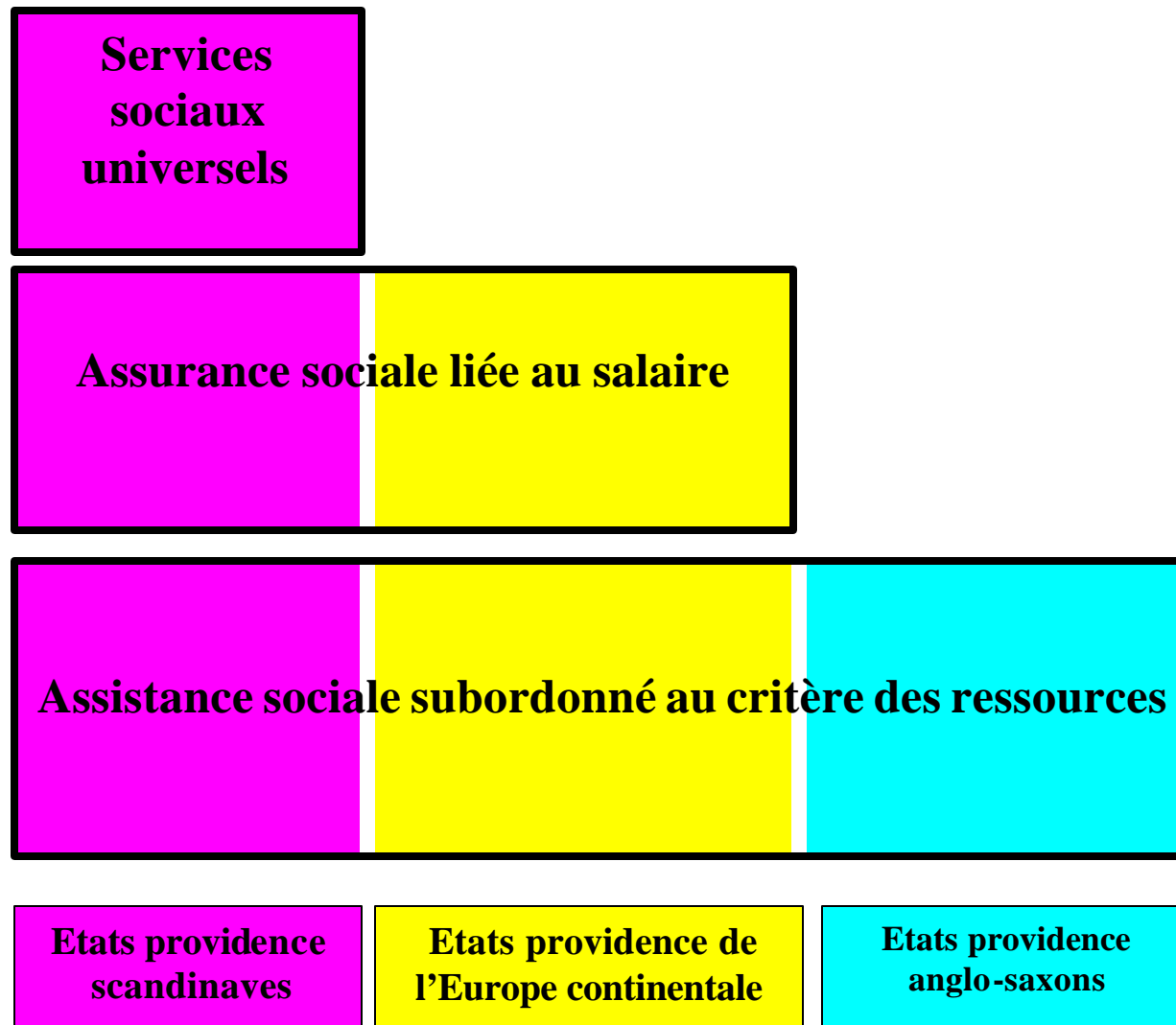
	Participation de la population active féminine (en %)	Dépenses sociales totales en % du PNB	Services en faveur des familles, handicapés et personnes âgées en % du PNB	Impôts totaux en % du PNB	Prestations de sécurité sociales en % du PNB
USA	72.0	15.8	0.36	28.5	6.8
AUS	64.4	15.7	0.56	30.4	2.0
NZ	68.0	18.8	0.15	36.4	0.3
UK	68.4	22.5	1.16	35.3	6.0
CH	68.9	21	0.47	34.6	13.1
A	62.4	26.2	0.85	44.4	18.0
B	52.3	27.1	0.28	46.5	14.8
D	61.0	28	1.36	37.5	15.6
F	60.7	30.1	1.14	46.1	20.2
I	42.9	23.7	0.30	45.0	15.2
NL	60.4	27.8	1.03	43.4	17.7
DK	74.0	32.1	5.14	52.2	1.8
S	77.9	33	5.10	53.3	17.7
18 OCDE	61.2	24.0	1.63	39.8	10.9

**Table 2: Indicateurs sélectionnés des prestations de l'Etat-providence 1995-96.**

(Toutes les sources: OCDE)

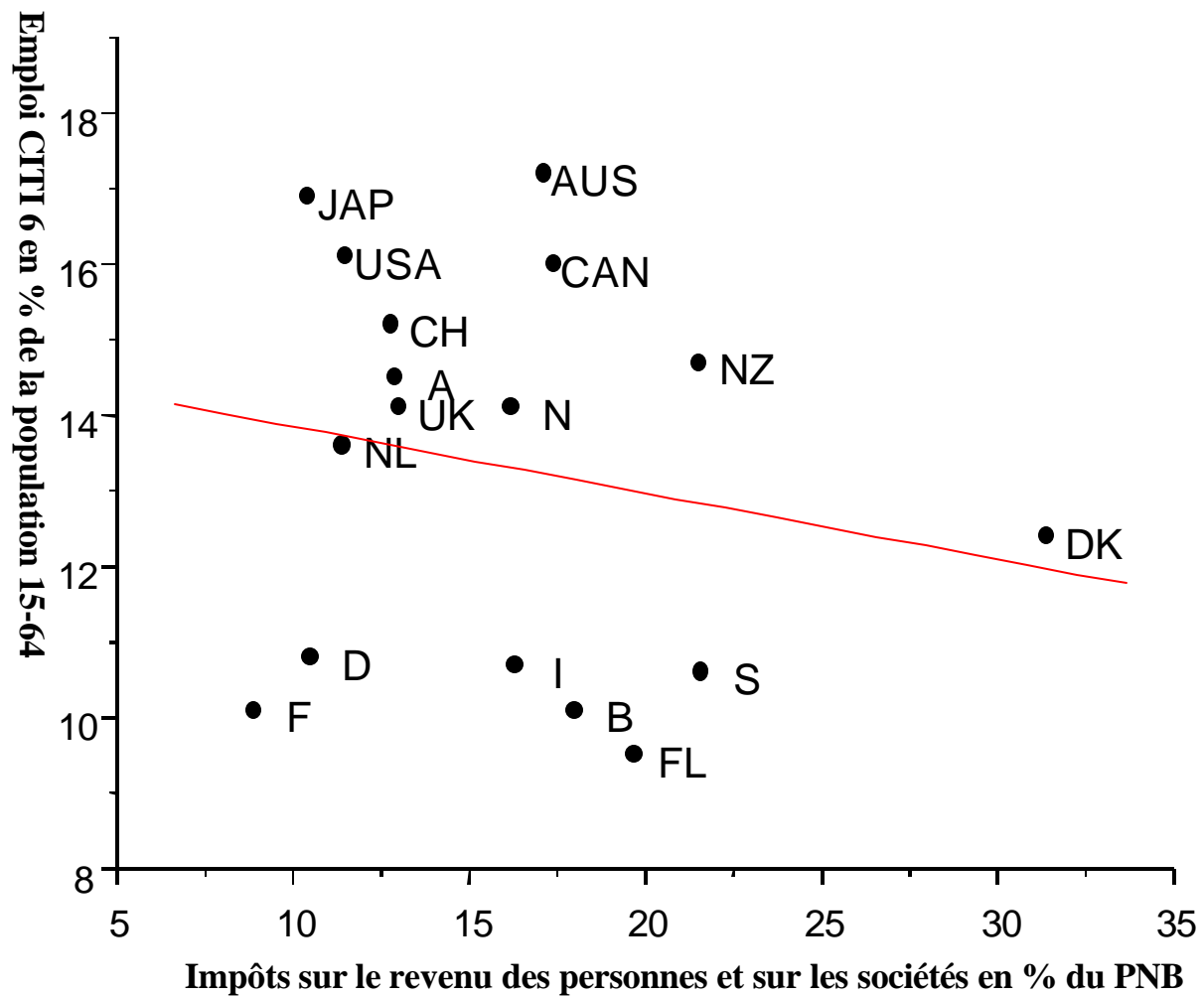
Figure 1: 18 taux moyens de l'emploi de l'OCDE





**Figure 2: Profils fonctionnels des divers types d'Etats-providence**

Figure 3: Impôts sur le revenu et emploi dans CITI – 6 Services (OCDE, données 1997)



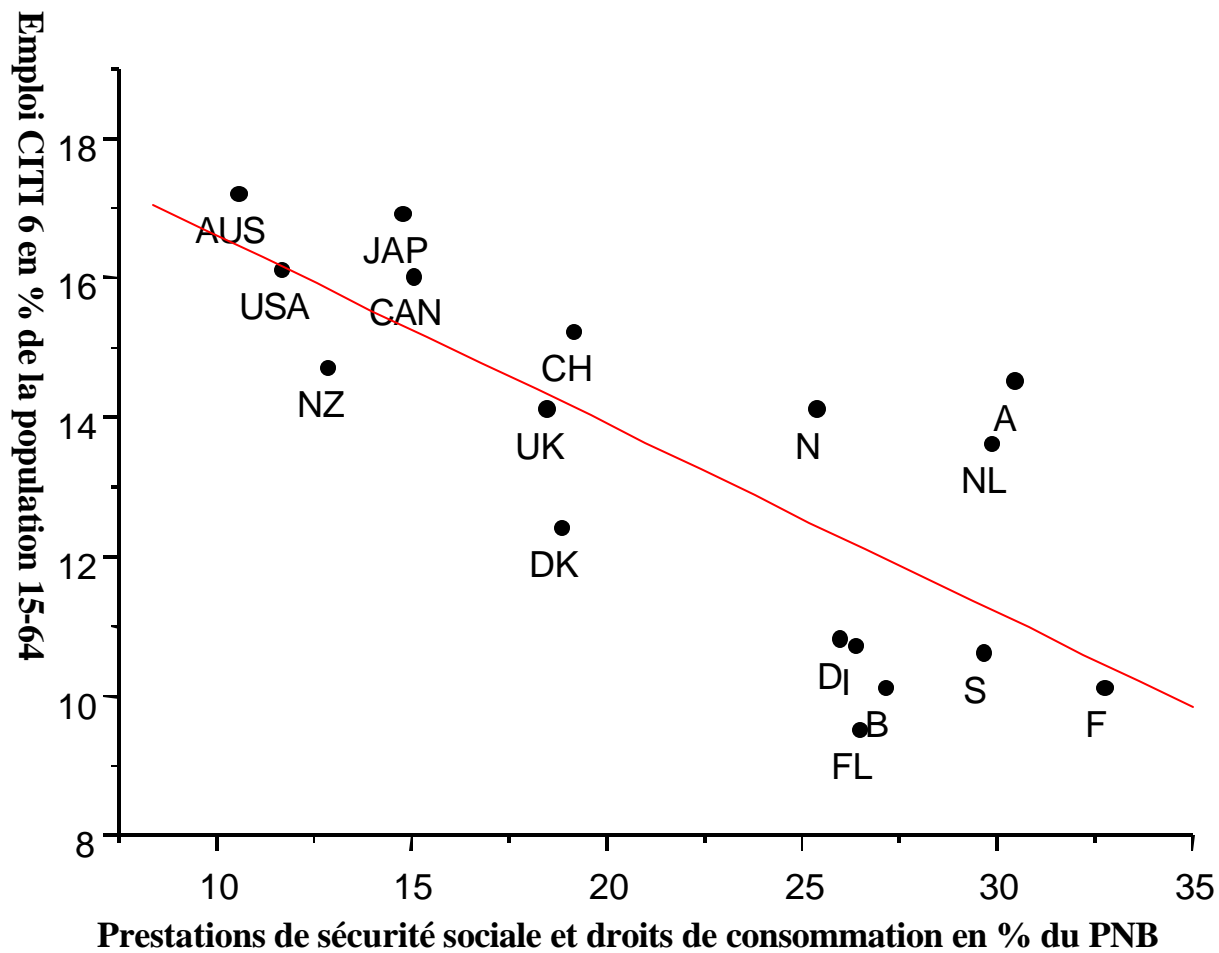


Figure 4: Prestations sociales + Droits de consommation et emploi (CITI-6 (1997))