



# LA FLEXIBILITÉ PERMET-ELLE D'ATTEINDRE LE PLEIN-EMPLOI ?

JACQUES FREYSSINET\*

**L**e récent rapport de Jean Pisani-Ferry<sup>1</sup> a relancé le débat sur l'urgence de « réformes structurelles » du marché du travail pour éviter que la trajectoire française de retour au plein-emploi ne soit rapidement bloquée par la non-disponibilité effective ou l'adaptation qualitative des ressources de travail. L'économie orthodoxe a, à ce point, identifié « réformes structurelles » et flexibilité du marché du travail qu'une réflexion critique s'impose sur le contenu du vocabulaire ; la flexibilité (quelle flexibilité ?) constitue-t-elle un facteur nécessaire, voire suffisant, de réalisation du plein-emploi (quel plein-emploi ?).

## LES TERMES DU DÉBAT

Si l'enjeu de la flexibilité est omniprésent dans le débat économique et social des deux dernières décennies, on chercherait en vain une définition rigoureuse et largement acceptée qui donnerait un sens non ambigu à de tels affrontements, en particulier s'il s'agit du fonctionnement des marchés du travail et de leur capacité à contribuer à la réalisation du plein-emploi. L'ambiguïté n'est probablement pas due au manque de rigueur des partisans de la flexibilité, mais à l'usage stratégique qu'ils font de cette

notion. Définie de manière générale et abstraite, la flexibilité constitue à l'évidence une propriété souhaitable d'un système économique et social. Faire accepter ce point permet alors de légitimer la mise en œuvre de modalités très particulières de la flexibilité qui, en caricaturant, se réduisent à l'adaptation, sans délais ni coûts, des différentes caractéristiques de la relation salariale aux « besoins des entreprises », ou à la logique du libre marché.

Au sens large, en effet, la flexibilité de la relation salariale s'impose dans toute économie dynamique. Les conditions d'une croissance, qui n'est jamais monotone ni homothétique, supposent des flux permanents de réallocation de la force de travail et une transformation constante de ses qualités en fonction des évolutions de la composition de la demande, des techniques de production, des formes d'organisation du travail, des conditions de la concurrence et des choix de localisation des activités. Personne ne peut défendre l'emploi à vie et le salaire à l'ancienneté dans un poste de travail inchangé. Le terme symétrique de rigidité sert de repoussoir ; la flexibilité s'impose mais cette affirmation prend un caractère trivial.

A nos yeux, la flexibilité n'a pris, depuis les années 1980, un contenu précis et opératoire que sur la base des concepts de taux de chômage non accélérateur d'inflation

\* IRES et Université de Paris I.

(NAIRU) ou de taux de chômage d'équilibre<sup>2</sup>. Ils permettent une définition des rôles respectifs des politiques macroéconomiques et des politiques de « réformes structurelles ». Le NAIRU est déterminé par des caractéristiques structurelles de l'économie liées aux comportements des acteurs et aux imperfections des marchés. Dans ce cadre, la politique macroéconomique n'a qu'une fonction de régulation cyclique : une politique de relance n'est possible que si le taux de chômage effectif est supérieur au NAIRU ; dès que l'écart est annulé, la poursuite d'une telle politique devient inflationniste et conduit à l'échec ; seules les réformes structurelles permettront de faire reculer ce seuil. Or, même dans les périodes de chômage massif, l'écart au NAIRU ne représente qu'une faible fraction du taux de chômage effectif ; l'enjeu central est d'abaisser le niveau du NAIRU.

L'ouvrage de référence de l'OCDE, « L'étude sur l'emploi »<sup>3</sup>, qui inspire ses recommandations de politique économique, traduit bien cette démarche en deux temps. D'abord, la « conclusion fondamentale » de l'étude est énoncée en termes généraux : « La cause principale de l'apparition puis de la persistance d'un chômage élevé est l'incapacité des économies et des sociétés de l'OCDE de s'adapter rapidement et de manière innovatrice aux mutations structurelles rapides qui s'opèrent dans le monde »<sup>4</sup>.

Ce diagnostic global se traduit par des propositions qui ont été ensuite déclinées dans des recommandations pour chaque pays membre et qui visent, pour l'essentiel, à accroître la flexibilité du marché du travail (et aussi des marchés des produits) :

- accroître la flexibilité des salaires et des coûts de main-d'œuvre ;
- réformer l'assurance-chômage et les prestations connexes pour réduire la désincitation au travail ;
- accroître la flexibilité du temps de travail et assouplir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi ;

- accroître l'efficacité des mesures actives du marché du travail pour inciter à la recherche d'un emploi « normal » dans le secteur marchand<sup>5</sup>...

C'est autour de ces propositions qu'ont été centrés les débats sur la flexibilité. Il importe donc de mesurer leur efficacité dans la perspective d'un retour au plein-emploi.

## LES VÉRIFICATIONS EMPIRIQUES

Il ne fait pas de doute que, depuis vingt ans, les pays d'Europe occidentale ont adopté, à des rythmes inégaux, un ensemble de mesures visant à accroître la flexibilité des marchés du travail. Compte tenu des délais possibles pour que ces changements aient leur plein effet, il est de bonne méthode d'observer leurs résultats sur le dernier cycle d'activité économique<sup>6</sup>. Nous disposons aujourd'hui d'un ensemble de travaux statistiques et économétriques dont les résultats sont convergents.

### Flexibilité de l'emploi

Diverses études ont testé l'existence de liens entre une gamme d'indicateurs de la flexibilité d'emploi et les performances réalisées en matière d'emploi et de chômage<sup>7</sup>. Pour l'ensemble des pays développés et dès lors que l'on prend en compte les résultats de la décennie 1990, rien ne permet d'associer les niveaux ou les variations des indicateurs de flexibilité de l'emploi aux performances en matière de création d'emplois ou de recul du chômage. Les configurations nationales sont d'une extrême hétérogénéité. Les rares corrélations observées sur des indicateurs partiels apportent des enseignements contradictoires ; le recours à des indicateurs synthétiques ne fournit pas de corrélations significatives<sup>8</sup>.



### Flexibilité des salaires

Les débats en ce domaine ont principalement porté sur deux thèmes : l'influence du système de négociations collectives et l'impact du coût salarial.

Dans le premier domaine, l'analyse orthodoxe préconise la décentralisation de la négociation salariale ou, mieux encore, l'individualisation de la détermination des salaires, pour que le niveau et la dispersion des salaires s'adaptent aux conditions différenciées de la concurrence sur les marchés du travail et des produits. De nombreux travaux ont testé l'existence de liens entre, d'une part, les caractéristiques de la négociation collective (degré d'extension, de centralisation, de coordination) et, d'autre part, les niveaux ou variations des salaires, de l'emploi et du chômage<sup>9</sup>. Si leurs résultats sont complexes et parfois non-significatifs, ils tendent plutôt à établir la supériorité des systèmes où existe une négociation collective coordonnée ; l'OCDE, elle-même, doit en convenir prudemment : « Les pays où les systèmes de négociation collective sont plus centralisés/mieux coordonnés ont une certaine tendance, même si celle-ci n'est pas toujours statistiquement significative, à enregistrer des taux de chômage plus faibles et des taux d'emploi plus élevés que ceux à systèmes moins centralisés/moins coordonnés »<sup>10</sup>.

L'indicateur synthétique usuel de la flexibilité du salaire est l'évolution du coût salarial réel unitaire<sup>11</sup>. La thèse orthodoxe est ici que la réduction du coût salarial, à travers ses effets sur la compétitivité et sur la substitution capital-travail, exerce un effet positif sur l'emploi. L'économétrie ne valide pas ce pronostic. Sur la période 1981-1996 et pour l'ensemble des économies développées de l'OFCE, une robuste corrélation positive apparaît<sup>12</sup> entre les variations du taux de chômage et les variations du taux de marge des entreprises<sup>13</sup>. En particulier, il est remarquable que les deux pays « modèles » de l'OCDE du point de vue de la flexibilité,

les Etats-Unis et le Royaume-Uni, soient aussi ceux où la part salariale est restée tendanciellement stable alors qu'elle diminuait fortement dans la quasi-totalité des pays de l'Europe occidentale continentale supposés « rigides ».

Une vérification transversale complémentaire est fournie par le rapport de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet<sup>14</sup>. Les auteurs isolent les pays de l'OCDE qui représentent des cas de réussite en matière de lutte contre le chômage dans la décennie 1990, soit qu'ils aient maintenu des taux de chômage relativement faibles, soit qu'ils aient obtenu une diminution de leur taux de chômage. L'examen de tous les indicateurs disponibles de la flexibilité des marchés du travail (emploi, salaire, négociation collective...) ne permet de dégager aucune relation significative.

L'accumulation de ces résultats, qu'ils proviennent de la statistique descriptive ou de l'économétrie, ne fournit aucun modèle explicatif alternatif. Ils conduisent, en revanche, à poser une question majeure : comment expliquer la domination persistante d'une problématique théorique qui connaît des échecs répétés lorsqu'elle est soumise à des épreuves de validation empirique ? L'hypothèse logique est que sa fonction est de légitimer idéologiquement la stratégie d'acteurs économiques qui cherchent à imposer une transformation du rapport salarial conforme à leurs objectifs.

### QUELLE FLEXIBILITÉ, POUR QUEL PLEIN-EMPLOI ?

Il n'est pas possible de se satisfaire d'une réfutation empirique de la pertinence du modèle orthodoxe. Le problème qu'il pose, celui des rapports entre performances en matière d'emploi et modes de régulation des marchés du travail, est réel. Il exige toutefois une analyse moins simpliste.

### Maximisation ou cohérence ?

L'échec du modèle orthodoxe a deux sources.

En premier lieu, la méthode d'analyse est « limitée dans son principe ». L'accumulation d'indicateurs partiels de flexibilité implique que le cumul de valeurs fortes de ces indicateurs entraînerait des performances élevées en matière d'emploi et de chômage. Plus faible est la distance par rapport à un modèle de concurrence pure et parfaite, meilleurs sont les résultats. Une hypothèse alternative serait que le niveau des performances soit lié au degré de cohérence entre des règles et des dispositifs qui, du point de vue des critères de flexibilité, ont des caractères opposés. Par exemple, une indemnisation forte et durable du chômage combinée à des mesures actives de réinsertion professionnelle favorise une meilleure réallocation des travailleurs dans un marché du travail à forte mobilité (exemple du Danemark). Ou encore, une négociation collective centralisée peut rendre compatibles et socialement acceptables une modération salariale globale couplée à une limitation des inégalités de salaires et à un niveau élevé de protection sociale (exemple des Pays-Bas). Il ne s'agit donc pas d'additionner des indicateurs partiels et de maximiser un indicateur synthétique, mais d'analyser les facteurs de complémentarité ou de contradiction entre les différents mécanismes de régulation des marchés du travail.

En second lieu, la confrontation des indicateurs de flexibilité avec les performances du marché du travail fournit une analyse « limitée dans son champ ». Elle considère comme exogènes des variables qui sont essentielles pour expliquer les niveaux d'emploi et de chômage : croissance, productivité, échanges extérieurs, politique économique, budgétaire et monétaire... L'efficacité du marché du travail ne peut être définie qu'en référence à un modèle de développement économique et social. Ici encore, la question de la cohérence est

essentielle. L'hypothèse explicative alternative serait que les économies nationales proposent des logiques différentes de mise en cohérence, toujours imparfaite, entre les institutions du marché du travail et les autres sphères de la régulation. C'est leur degré de cohérence qui expliquerait le niveau et la nature des performances observées en matière d'emploi et de chômage<sup>15</sup>.

### Emploi et croissance

L'analyse de la décennie 1990 met en évidence, pour les pays développés de l'OCDE, une forte corrélation sur l'ensemble du cycle entre taux de croissance du PIB et de l'emploi<sup>16</sup>. Ce résultat n'est pas trivial car une telle corrélation était absente ou très faible lors des trois cycles précédents. En même temps, les performances nationales dans les deux domaines sont beaucoup plus fortement différenciées que lors des cycles antérieurs alors que l'on n'observe, entre les deux derniers cycles, qu'une très faible variation des indicateurs synthétiques nationaux de flexibilité.

La croissance apparaît donc comme une variable beaucoup plus pertinente que la flexibilité pour rendre compte de l'évolution de l'emploi. Plus exactement, la flexibilité ne peut être invoquée que si l'on établit qu'elle contribue à la détermination des conditions de croissance.

### Les critères du plein-emploi

Le degré de réalisation du plein-emploi est très mal mesuré par le taux de chômage, selon la définition dite du Bureau international du travail (BIT).

D'une part, un ensemble de mécanismes conduit au classement dans l'inactivité de diverses catégories de travailleurs privés d'emploi (chômeurs « découragés », chômeurs en stages de formation, chômeurs « dispensés de recherche d'emploi »,



transferts dans des régimes d'assistance ou d'incapacité professionnelle).

D'autre part, la rubrique « emploi » accueille toutes les personnes qui ont reçu une rémunération (ne serait-ce que pour une heure de travail) au cours de la semaine de référence de l'enquête, y compris celles qui sont effectivement à la recherche d'un emploi. Sous cet aspect, la flexibilité, lorsqu'elle se traduit par la prolifération d'emplois précaires ou de temps partiel contraint, contribue de manière pour le moins ambiguë à la création d'emplois et à la réduction du chômage statistiquement mesuré.

Le degré de réalisation du plein-emploi ne peut donc se mesurer qu'en référence à des critères de ce que le BIT appelait « l'emploi convenable » et qu'il propose aujourd'hui de qualifier de « travail décent », ou encore de ce que l'Union européenne désigne par les termes « d'emploi de qualité »<sup>17</sup>. Les rapports entre flexibilité et plein-emploi ne peuvent être discutés que sur la base de l'explicitation de ces critères.

### Des modèles alternatifs

Les trois groupes d'observations précédentes permettent de poser, en des termes moins simplistes, la question des rapports entre flexibilité et plein-emploi. Il n'est pas question de nier l'existence de liens entre les modes de régulation du marché du travail (avec les formes de flexibilité qui en résultent) et les performances en matière d'emploi. Ce qui est en cause c'est l'existence d'un lien de causalité mécanique et d'une *one best way* correspondant à la maximisation des indicateurs de flexibilité du rapport salarial. L'observation montre la variété des trajectoires nationales qu'il est possible, en simplifiant beaucoup, de présenter comme un *continuum* entre deux modèles polaires.

A une extrémité, un modèle, parfois abusivement qualifié « d'anglo-saxon »<sup>18</sup>, tend vers une « remarchandisation »<sup>19</sup> de la force

de travail dont l'allocation et la rémunération seraient pleinement soumises à la logique de la concurrence. La flexibilité implique la variabilité et l'individualisation de la relation d'emploi. Elle s'accompagne, d'une part, de l'amplification des précarités et des inégalités dans l'emploi (*working poor*), d'autre part, de mécanismes de contrôle social sur les bénéficiaires de revenus de transfert (*work fare*) pour lutter contre la désincitation au travail. Ce modèle peut offrir, selon la dynamique du système productif, de fortes possibilités de création d'emplois, y compris d'emplois qualifiés, mais il n'envisage la flexibilité que comme un processus d'adaptation rapide de l'offre de travail aux exigences de la demande, quelles qu'elles soient.

A l'autre extrémité, un modèle, illustré par divers pays de l'Europe continentale<sup>20</sup>, cherche à assurer les conditions d'une croissance économiquement soutenable et socialement acceptée par la réalisation de compromis macrosociaux multidimensionnels de moyen terme<sup>21</sup>. La flexibilité est recherchée au moyen de dispositifs, publics ou négociés, qui assurent de manière cohérente la transformation des caractéristiques qualitatives de l'offre et de la demande de travail. L'acceptation des mobilités est recherchée sur la base de mécanismes qui garantissent une sécurité du statut social et professionnel sur le cycle de vie<sup>22</sup> et qui accompagnent les transitions entre états<sup>23</sup>. Le plein-emploi n'est pas attendu du fonctionnement de marchés « libérés » mais d'un ajustement négocié entre objectifs de performance économique et de cohésion sociale. L'efficacité est alors fonction de la volonté et de la capacité des acteurs sociaux de conclure, puis de gérer de façon évolutive ces compromis complexes.

En ce sens, le retour vers un plein-emploi de qualité implique, entre autres conditions, la mise en œuvre de dispositifs qui favorisent la mobilisation et la mobilité des ressources de travail, et qui rendent leurs transformations qualitatives conti-

nues, cohérentes avec un modèle de développement économique et social, lui-même expression de choix nationaux spécifiques dans le contexte de la globalisation.

### NOTES

1. 2000.
2. Nous ne discutons pas ici la pertinence relative de ces deux notions. Pour simplifier, nous utiliserons désormais le terme de NAIRU qui constitue la référence usuelle des débats de politique économique.
3. 1994.
4. *op. cit.*, vol. 2, p. 7.
5. Notons cependant (nous y reviendrons) une préconisation de nature différente : améliorer la qualification et la compétence des travailleurs.
6. Défini par les pics conjoncturels de 1990 et 2000.
7. Par exemple : Passet, Jestaz, 1998 ; Cadiou et *alii.*, 1999 ; OCDE, 1999 ; Fitoussi, Passet, 2000.
8. Les résultats en sens contraire qui avaient été obtenus par des travaux antérieurs, notamment l'ouvrage de référence de Richard Layard, Stephen Nickell et Richard Jackman (1991), portaient sur des données statistiques arrêtées à la fin de la décennie 1980.
9. Par exemple : OCDE, 1997 ; Traxler, Kittel, 2000 ; Plasman, Rycx, 2000.
10. *op. cit.*, p. 70.
11. C'est-à-dire le coût salarial total par unité de valeur ajoutée, corrigé des variations de prix. Au niveau macroéconomique, il correspond à la part du coût salarial dans la valeur ajoutée du secteur marchand.
12. IRES, 2000, pp. 25-28.
13. C'est-à-dire le complément à 1 du coût salarial unitaire.
14. *op. cit.*, p. 22.
15. Barbier, Gautié, 1998 ; Auer, 2000 ; Freyssinet, 2000a ; IRES, 2000.
16. Husson, 2001.
17. Freyssinet, 2000b.
18. Les États-Unis et le Royaume-Uni en constituent la meilleure illustration, mais la situation est plus complexe dans les autres pays anglo-saxons.
19. En inversant la tendance analysée par Karl Polanyi.
20. Auer, 2000 ; Fajertag, Pochet, 2000 ; Freyssinet, 2000.
21. Compromis parfois qualifiés de « pactes sociaux ».
22. Supiot, 1999.
23. Schmid, Gazier, 2000.

### BIBLIOGRAPHIE

- AUER P., *Employment revival in Europe*, International Labour Office, Genève, 2000.
- BARBIER J.-C. et GAUTIE J. (sous la direction de), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris, 1998.
- CADIOU L., GUICHARD S. et MAUREL M., *La diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire ?*, CEPII, Paris, 1999.
- FAJERTAG G. et POCHEP P. (dir.), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2000.
- FITOUSSI J.-P. et PASSET O., *Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignements des « modèles » de pays*, in Conseil d'analyse économique, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, La documentation française, Paris, 2000.
- FREYSSINET J., *La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes*, in Conseil d'analyse économique, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, La documentation française, Paris, 2000a.
- FREYSSINET J., *Plein-emploi, droit au travail, emploi convenable*, *La Revue de l'IRES*, n° 34, 2000b.
- HUSSON M., *La grande surprise de l'emploi*, *La Revue de l'IRES*, n° 36, 2001.
- IRES, *Les marchés du travail en Europe*, Ed. La Découverte, Paris, 2000.
- LAYARD R., NICKELL S. et JACKMAN R., *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, 1991.
- OCDE, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Vol. 1 - Faits, analyses stratégiques, Vol. 2 - Données et explications, Paris, 1994.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Chap. III, Négociation collective et performance économique, Paris, 1997.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Chap. II., Protection de l'emploi et performance du marché du travail, Paris, 1999.
- PASSET O. et JESTAZ D., *Flexibilité et performances comparées des marchés du travail dans les pays de l'OCDE*, CFE-CGC, Agence d'objectifs IRES, Paris, 1998.
- PISANI-FERRY J., *Plein-emploi*, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 2000.
- PLASMAN R. et RYCX F., *Négociations collectives, performances macroéconomiques et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, *La Revue de l'IRES*, n° 32, 2000.
- SCHMID G. et GAZIER B. (Ed.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration by Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, 2000.
- SUPIOT A. (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi*, Rapport pour la Commission européenne, Flammarion, Paris, 1999.
- TRAXLER F. et KITTEL B., *The Bargaining System and Economic Performance. A Comparison of 18 OECD Countries*, *Comparative Political Studies* n° 33, 2000.