



<http://www.fse-agire.com/>

Restructurations: quelles politiques publiques d'accompagnement ? Construction des mécanismes d'adaptabilité dans l'Union européenne

Philippe POCHET

Directeur, Observatoire social européen asbl

De nombreuses contributions ont examiné diverses dimensions des restructurations ainsi que des analyses de cas. Ce chapitre développe une réflexion globale à partir d'une définition large des restructurations (Moreau, 2007). Il s'agit d'une approche « macro » qui n'aborde pas directement la perspective centrée sur les stratégies des entreprises (CCE, 2005).

La définition de ce que constitue une restructuration est en soi problématique et diverses définitions coexistent, certaines relativement restrictives et d'autres plus larges (Petrovski et Gazier, 2006). On peut également s'interroger sur la nouveauté ou non de ce phénomène (Y a-t-il davantage de restructurations qu'avant ? Sont-elles différentes dans leur nature ? Leur ampleur ? Leurs déterminants ?) (Storrie, 2006 ; Fayolle, 2005).

Certains argumentent que du fait de la globalisation des échanges et de la diffusion rapide des technologies de l'information, les restructurations sont devenues un facteur permanent plutôt qu'une exception ou un événement singulier (Gazier, 2006a). Elles toucheraient l'ensemble des secteurs industriels et de services et non plus des secteurs manufacturiers particuliers qui se trouveraient dans une crise structurelle (textile, sidérurgie,...). Les processus de

restructurations ne seraient plus nécessairement liés à une crise particulière mais pourraient se produire afin d'augmenter la rentabilité des investissements ou suivre des effets de mode (Baumol *et al.*, 2003).

Dès lors dans cette approche large, la notion de restructuration s'inscrit dans une perspective plus globale qui est celle d'évolution et de mutation du système productif (Berger, 2006). Il se produit des processus de recomposition et de restructuration permanente tant géographiques que sectorielles (Cahuc et Zylberberg, 2004).

Mais quelles en sont les causes principales ? La mondialisation est présentée comme le principal suspect. Toutefois, la grande majorité des études académiques tendent à montrer que la globalisation (associée soit au commerce soit aux délocalisations) n'a, en réalité, que peu d'impact sur les pertes d'emplois (en terme relatif) et ne peut pas être considérée comme la cause principale des restructurations. C'est d'ailleurs ce que confirme les données de ERM de la Fondation de Dublin (Ward, 2007) Rappelons que cette discussion avait déjà donné lieu à différentes études au début des années 90 (Pochet, 1996) qui aboutissaient aux mêmes conclusions. À cette époque, Adrian Wood (1994) avait déjà indiqué que le principal défaut de ces études était de dissocier les effets des changements technologiques d'un côté et des échanges commerciaux de l'autre. Elles ne parvenaient donc pas à appréhender les dynamiques et les interrelations entre ces deux processus telles que l'introduction accélérée de nouvelles technologies afin de réduire les coûts globaux pour faire face aux contraintes de concurrence de compétiteurs étrangers ayant des coûts salariaux inférieurs (corrigés par la productivité). D'autre part, même si la globalisation des échanges ne serait pas la cause principale directe des restructurations, elle est souvent perçue comme telle par la population et les travailleurs. La dimension symbolique est donc également importante à prendre en compte. Toutefois, nous ne souhaitons pas rentrer ici plus en détail dans ce débat¹. De facto les perceptions de la réalité deviennent partie du comportement stratégique des acteurs.

Cette contribution est divisée en trois parties. La première passe en revue la littérature académique (principalement nord-américaine) qui établit un lien entre les contraintes externes déstabilisatrices (comme

¹ Le dossier sur la mondialisation du Centre d'analyse stratégique et de CEPII (2006) met en évidence 5 points de différenciation entre les experts et l'opinion publique 1) le niveau d'agrégation des effets, 2) l'horizon temporel, 3) la mesure de la pauvreté, 4) le sentiment d'insécurité économique et 5) le sentiment d'iniquité dans le partage des gains.

l'ouverture au commerce mondial) et l'émergence et la consolidation de systèmes de stabilisation interne dont la protection sociale ou la protection de l'emploi peuvent en être un exemple. Mais nous ne nous limitons pas au champ social, des politiques aussi différentes que les politiques monétaires ou migratoires peuvent également contribuer à la stabilisation.

La seconde partie s'intéresse aux perceptions et aux facteurs permettant de rencontrer ces craintes du point de vue des travailleurs. En d'autres termes, quels seraient les politiques qui réduiraient leurs appréhensions.

La troisième porte sur les politiques publiques et les interactions institutionnelles capables d'assurer les transitions liées aux restructurations. Les mécanismes plus concrets d'anticipation sont présentés dans d'autres contributions (voir par exemple celle de Ramon Peña-Casas). En conclusion, nous tirerons quelques leçons générales pour le débat sur les restructurations dans l'Union européenne.

Partie 1 : Instabilité externe et stabilisation interne

Une partie de la littérature académique lie la mondialisation avec le développement du néo-libéralisme et/ou avec la réduction de la protection sociale et de la protection des emplois. Par contre, une autre partie de la littérature moins connue en Europe - bien que de plus en plus citée - propose une approche différente. Elle montre que l'ouverture commerciale va de pair avec des mécanismes internes de stabilisation soit par la dépense publique, soit au travers de la protection sociale.

Comme l'écrit Agell (1999: 143):

It is common to argue that the process of globalization will pressure politicians to make labour market more flexible... I argue that the opposite may happen. Labour market institutions can be thought of as an instrument of social insurance that protects workers against risks for which private insurance is hard to come by. Due to the increased external risks that accompany globalization, the demand for social insurance through a rigid labour market may increase in the future.

Hays *et al.* (2005 : 473-4) résumant ainsi la nature de l'échange :

Because trade causes economic dislocations and exposes workers to greater risk, it generates political opposition that democratically elected leaders ignore at their peril. Thus... political leaders have had to be aware

of and actively manage public support for economic openness. To do this, governments have exchanged welfare states policies that cushion their citizens from the vagaries of the international economy in return for public support for openness.

Cette ligne d'argumentation n'est pas neuve. Elle avait déjà été développée par Cameron dans un article pionnier en 1978 ou par Katzenstein (1985) pour les petites économies ouvertes en Europe.

Rodrik (1997 et 1998) avait relancé le débat académique dans la seconde moitié des années 90 en élargissant le nombre de pays couverts (plus de 100). Depuis de nombreuses études économétriques tendent à valider ce lien². Ces études sont souvent basées sur une approche quantitative et prennent en compte un grand nombre de pays. Elles sont donc assez schématiques sur les variables dépendantes (elles considèrent les dépenses publiques comme proxy pour mesurer la stabilisation³) et indépendantes (ouverture commerciale par exemple). Certains utilisent l'investissement étranger plutôt que l'ouverture commerciale pour mesurer l'instabilité (Scheve et Slaughter, 2004).

Nous ne passerons pas ici en revue les différents modèles proposés mais nous retenons essentiellement l'intuition centrale que ces études valident de façon très générale : l'instabilité externe renforce la nécessité de développer des mécanismes de stabilisation interne. Ce processus est internalisé par le système politique. Les perdants sont en quelque sorte compensés afin qu'ils ne remettent pas en cause le processus général d'ouverture qui est la principale source d'instabilité (voir Gazier, 2006b). Nous ne débâterons pas ici des effets partisans (gauche/droite) mis en avant par certains auteurs (Garrett, 1998; Mares, 2005).

Toutefois, deux questions émergent qui portent sur la nature du processus et le timing: d'une part, est-ce que le niveau actuel d'intégration économique global ne remet pas en question ce lien et d'autre part, est-ce qu'il y a un processus similaire pour les nouveaux pays qui s'ouvrent actuellement au commerce mondial ?

² Certains contestent néanmoins les résultats pour une revue des arguments voir Mares (2005).

³ On peut se demander si toutes les dépenses publiques ou de protection sociale sont pertinentes. Toutefois comme le montre le graphe 1 dans notre prochaine section, il existe une corrélation marquée entre ouverture commerciale et dépenses actives pour l'emploi.

Concernant la première question, tout en montrant le lien positif entre consommation publique et ouverture commerciale, Rodrik lui-même se demandait également si le processus actuel de globalisation remettait en cause ce lien (d'où le titre de son livre « Has globalization gone too far ? »). Il soulignait :

A strategy of compensating internationally immobile groups accepting amounts of external risk can work so long as international economic integration is not too advanced. But once globalization moves beyond a certain point, the government can no longer finance the requisite income transfers because the tax base becomes too footloose. Hence at high levels integration there is a serious conflict between openness and maintaining social consensus (Rodrick, 1997: 53).

Concernant la seconde question, une étude récente de Rudra (2002) a remis en cause ce lien pour ce qui concerne les pays les moins développés pour lesquels il n'y a pas nécessairement un accroissement au niveau des dépenses de protection sociale.

À ce stade de la réflexion, il faut se référer à un autre courant de la littérature, celui qui traite de la variété de capitalismes (Hall et Soskice, 2001; pour deux excellentes revues de la littérature, voir Deeg et Jackson 2006 et Jackson et Deeg, 2006). Celle-ci postule qu'il y a, au moins, deux modèles (idéal-types) de capitalisme, l'un coordonné et l'autre pas. Des analyses plus sophistiquées en distinguent quatre ou cinq (Amable, 2005). En matière de sécurité sociale, quatre clusters sont généralement présentés (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1996). Cette partie de la littérature s'interroge aussi sur la notion de complémentarités institutionnelles et sur les liens entre les complémentarités institutionnelles et les performances économiques, ce que nous aborderons dans notre troisième partie.

En prenant en compte les variétés de capitalisme, on peut dès lors considérer un ensemble beaucoup plus large de politiques publiques que simplement les dépenses publiques ou des systèmes généreux de protection sociale pris en compte dans les études susmentionnées⁴. Selon les (groupes de) pays, les perceptions de la sécurité et le type de politiques publiques suivies se traduisent dans une appréhension différente des enjeux globaux. On peut à ce titre comparer par exemple les débats sur le protectionnisme aux États-Unis (où un discours protectionniste est relativement vocal, voir par exemple les élections

⁴ Par exemple Cao *et al.* (2005) ont testé l'hypothèse des subsides à l'industrie versus protection sociale.

américaines de 2008) et en Allemagne où celui-ci est (relativement) absent du débat politique (voir Rieger et Liebfried, 2003).

On peut aussi postuler que selon le type de capitalisme, des politiques publiques différentes seront mises en place pour assurer la stabilité globale du système. Par exemple, la politique migratoire peut servir de sas et contrôler en partie les entrées sur le marché du travail et le niveau de qualification (voir par exemple la politique australienne), la politique monétaire et budgétaire peut être (et surtout a été) utilisée pour lisser le cycle (comme cela se passe toujours aux États-Unis), une politique commerciale sélective pouvait aussi jouer ce rôle (formellement Australie ou informellement Japon, ...), etc.

Les combinaisons de politiques publiques pour assurer une stabilisation interne peuvent donc être différentes selon les pays. De manière extrêmement schématique, on pourrait contraster les cas des États-Unis et du Japon de la manière suivante. Les États-Unis ont une protection sociale rudimentaire accompagnée d'une forte flexibilité du marché du travail, une politique monétaire et budgétaire active visant le plein emploi constitue l'instrument principal de stabilisation. Elle est accompagnée d'une aide spécifique ad hoc (fonds spécial pour les restructurations, trade adjustment assistance, pour une présentation à jour voir Storrie et Ward, 2007) et d'accords commerciaux bilatéraux contenant des clauses sociales spécifiques.

Au Japon, les ingrédients sont différents. La sécurité sociale est également peu développée mais l'emploi à vie reste garanti pour certaines catégories de travailleurs. Par contre, ce pays est relativement peu ouvert avec une politique migratoire restrictive et des investissements étrangers relativement peu importants et se trouvant confronté à de nombreuses barrières à l'entrée. Les compromis sociaux se sont réalisés à l'intérieur de groupes d'entreprises avec comme conséquence un renforcement de la forte segmentation du marché du travail (permanent versus temporaire, femmes versus hommes) (voir Vogel, 2006, chapitre 5 pour une analyse des restructurations au Japon).

Ces cohérences institutionnelles peuvent aussi avoir des impacts fort différents sur les restructurations. Comme indiqué plus haut, la stabilisation se fait en dehors de l'entreprise aux États-Unis (les restructurations sont donc souvent radicales) tandis que l'entreprise est au cœur de la stabilisation au Japon ce qui se traduit par des restructurations où l'emploi est le plus souvent sauvegardé et le licenciement collectif passe après la «reduction of overtime, termination of temporary contract, reduction of new hiring, temporary

assignment to another business area, transfer to other enterprises of the group, strengthen the sales, etc. » (Boyer et Juillard 2002:121).

Ces approches académiques ont-elles un quelconque impact dans le débat public et auprès des décideurs politiques? A la lecture de la presse économique, il semble que la réponse soit positive. Les deux citations suivantes, la première venant du journal libéral *The Economist* et la seconde d'un document de travail préparant la présidence française de 2008 s'appuient sur des analyses qui ont des similitudes frappantes avec la littérature que nous avons passée en revue.

It is often argued that generous social-insurance and redistribution policies are inconsistent with globalization because in an open world government cannot raise taxes and spending in isolation. But if real wages continue to stagnate and no compensation is forthcoming, political support for globalization may fade and the vast gains from the biggest economic stimulus in world history will be lost (*The Economist*, 2006: 16).

Sur le plan économique, le protectionnisme n'est pas la solution et aggraverait les difficultés au lieu de les résoudre. Mais il pourrait représenter une tentation de plus en plus forte parmi les opinions nationales si des réponses convaincantes ne sont pas apportées au sentiment d'insécurité économique qui se diffuse dans les sociétés européennes. On constate déjà une nette progression du sentiment d'incertitude sur l'avenir depuis deux décennies. Pour éviter la (fausse) réponse externe que constitue le protectionnisme, il faut donc trouver les bonnes réponses internes : celles-ci résident sans doute dans le développement de meilleurs régimes internes de sécurité sociale contre les risques économiques. On peut même dire que la mutualisation des risques est la seule alternative crédible au protectionnisme quand il existe de fortes pressions d'ajustement (Bertoncini et al, 2006 : 14-15).

Elles montrent clairement que cette approche en termes de protection nécessaire dans le cadre d'une instabilité croissante s'est déjà diffusée aux commentateurs économiques ou aux groupes d'experts. Le développement du fonds communautaire pour les restructurations montre que dans les discours sur les perdants et les gagnants, la mondialisation gagne du terrain parmi les élites européennes (Storrie and Ward, 2007).

La question de la sécurisation peut se comprendre à deux niveaux (individuel et collectif au travers des politiques publiques). Au niveau individuel, on peut distinguer deux variantes (l'une positive et l'autre négative). Positive, si une sécurité est assurée un individu pourra prendre plus de risques (changer d'emploi ou d'orientation) et négative, si celle-ci n'existe pas ou est insuffisante des pressions

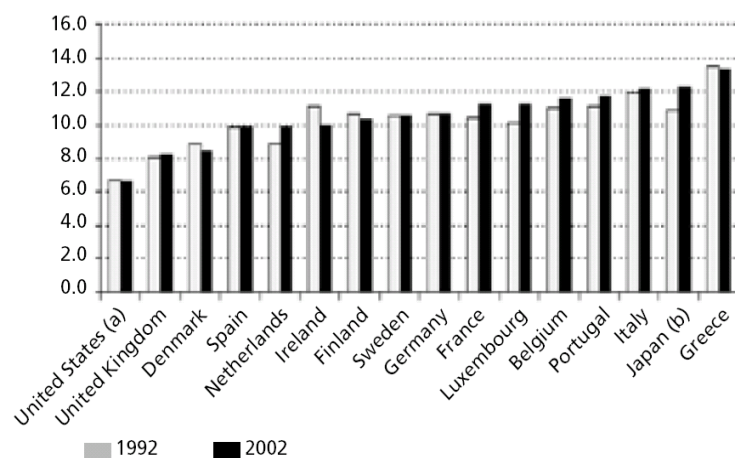
émergeront pour réduire les causes des risques (ici associées à la globalisation) (voir Mayda *et al.*, 2006).

Au niveau institutionnel, un ensemble de politiques publiques seront activées afin d'assurer cette stabilisation. Nous aborderons maintenant la question de l'instabilité vue au niveau individuel et ce qui semble constituer des protections rassurantes.

Partie 2 : Perceptions individuelles : insécurité et protection

Nous commencerons cette section par rappeler que contrairement aux idées reçues, la durée moyenne de maintien dans un même emploi a augmenté dans la plupart des pays européens (les exceptions étant le Danemark et l'Irlande), comme l'indique clairement le tableau suivant.

Figure 1 *Average employment tenure 1992–2002*



Source: Auer *et al.* (2006 : 24).

Cela implique trois conséquences. Premièrement, l'insécurité de l'emploi est un sentiment relatif qui n'est pas validé quand on s'intéresse simplement aux moyennes. Deuxièmement, comme il s'agit ici de moyennes, il se peut qu'un nombre croissant de travailleurs se trouve dans des situations de changement rapide d'emploi (par rapport à une certaine stabilité antérieure) et un autre groupe aurait un emploi plus stable qu'avant (ceux qui gardent leur emploi le garderaient encore plus longtemps). Ceci semble cohérent avec la segmentation du marché du travail observée dans l'ensemble des pays et l'augmentation

des contrats à durée déterminée. Enfin, on peut aussi inverser le raisonnement et s'interroger si (le sentiment de) l'insécurité n'a pas pour conséquence de diminuer (voir la section précédente) la prise de risques et donc la transition d'un emploi vers un autre. Donc paradoxalement la plus grande stabilité apparente pour certains serait due au moins en partie au sentiment d'insécurité et à une moindre prise de risques. Nous ne voulons pas épuiser ici le sujet sur ce thème complexe (pour une revue de la littérature récente voir Sverke *et al.*, 2006) mais souligner à nouveau l'importance de la subjectivité.

Ceci nous amène à nous interroger sur les éléments qui pourraient réduire le sentiment d'insécurité.

Deux études récentes tentent d'analyser les liens entre le sentiment d'insécurité et les politiques publiques. Tout d'abord, il semble qu'il n'y ait pas de corrélation entre le niveau de protection de l'emploi (basé sur les données de l'OCDE qui sont basées sur l'analyse des législations) et le sentiment d'insécurité. Cela signifierait que les travailleurs ne pensent pas qu'une protection de nature législative les garantit effectivement contre les risques (OCDE, 2004 ; CCE, 2006). Par contre, tant les dépenses en politique active de l'emploi que le (haut) niveau des allocations de chômage sont positivement corrélées avec un sentiment de plus grande sécurité.

Le premier graphe ci-dessous (celui de gauche) montre un lien général entre ouverture commerciale et dépenses en politique active de l'emploi (ce qui est cohérent avec notre argumentation dans la première partie). Le graphe de droite montre un lien positif entre les dépenses de formation et le sentiment d'insécurité.

Globalization calls for more LMPs and ALMPs to provide better reallocation, income and employability protection (new securities) in more volatile labour markets

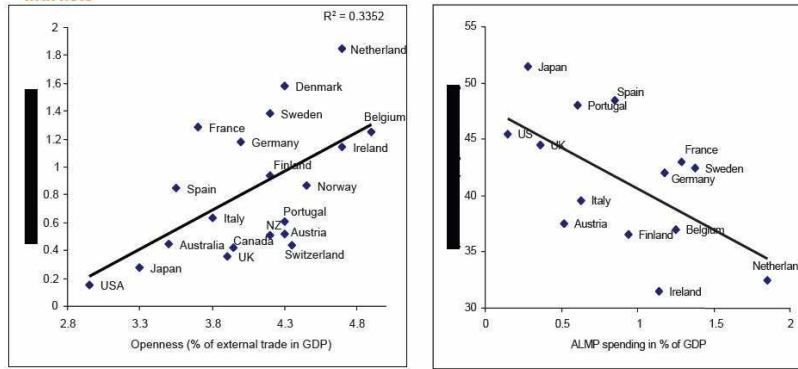
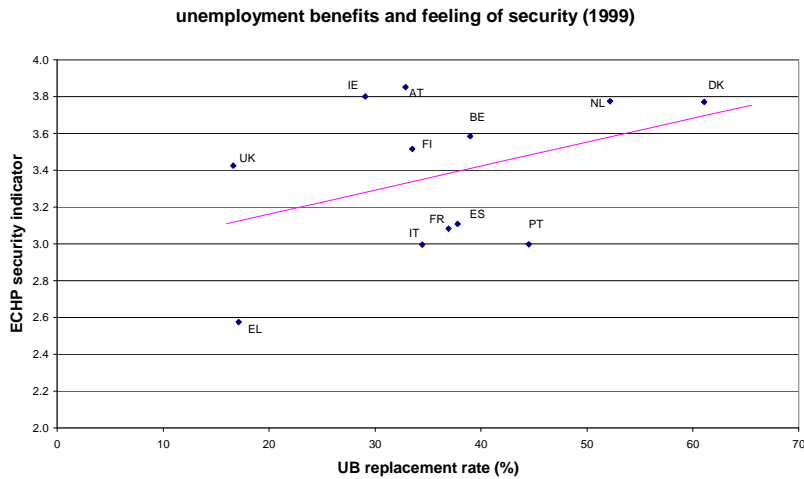


Figure 3 Spending on ALMPs increases labour market security

Source : Auer *et al.* (2005 : 4).

Dans le nouveau rapport sur l'emploi de la Commission européenne (CCE, 2006), le graphique 17 montre un lien positif entre les allocations de chômage et le sentiment de sécurité.

Unemployment benefits and feeling of security (1999)



Source: OECD for the average gross replacement rate of the unemployment benefit and Postel-Vinay and Saint Martin (2004) for indicators on workers' perceived security based on ECHP.

Ces données confirment de manière générale celles de l'OCDE sur le sujet (OCDE, 2004 : chap. 2). Clark et Postel-Vinay (2005) confirment également ces résultats ajoutant qu'ils ne sont pas pertinents pour les fonctionnaires du secteur public qui sont protégés contre de tels risques.

Ces corrélations sont évidemment fragiles car il est difficile, comme nous l'avons indiqué, d'avoir une mesure précise et fiable du sentiment d'insécurité mais elles indiquent tout le moins des variations importantes entre les Etats membres et qu'une protection plus stricte ne semble pas (pour les travailleurs du privé) réduire le sentiment d'insécurité. Par contre, les moyens d'assurer des transitions semblent avoir pour effet de réduire le sentiment d'insécurité.

Un autre indicateur à prendre en considération est celui du taux de chômage. Une étude récente d'Eurostat (2006: 6) sur « European Employment and Social Policy » montre que :

the lower the unemployment rate in a country as registered for 2005, the higher the proportion of citizens who feel confident about keeping their job in the coming months. Countries with relatively low rate of unemployment register relatively high proportions of working people confident that they will keep their jobs in the near future. Similarly, countries with the lowest proportions of citizens confident in retaining their current jobs report relatively high levels of unemployment.

Dès lors, ne faut-il pas revenir à une corrélation plus directe et évidente, le sentiment de sécurité serait lié en premier lieu au niveau du taux de chômage et à la crédibilité des politiques publiques (notamment macro-économique) visant le plein emploi.

Partie 3 : Quelles politiques publiques ? Les exemples nordiques

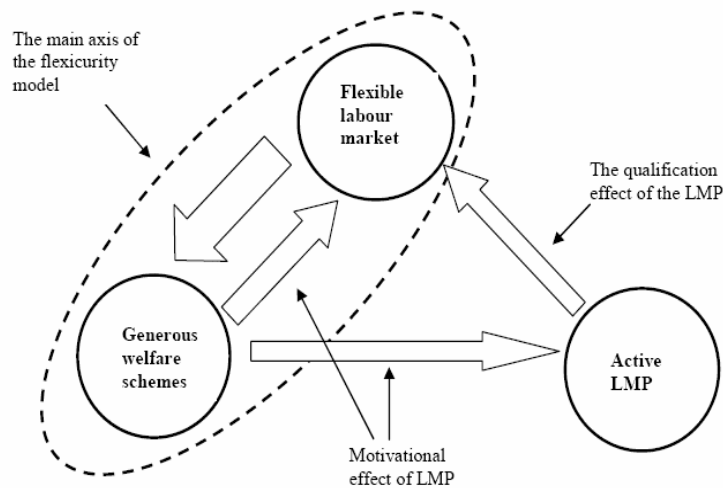
Après avoir abordé les aspects individuels, nous nous tournons maintenant vers les politiques publiques. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la section 1, les complémentarités institutionnelles peuvent être diverses. De même, on ne peut postuler a priori des complémentarités institutionnelles fonctionnelles (c'est-à-dire qui se renforceraient mutuellement de manière positive) dans l'ensemble des Etats membres (Streeck and Thelen, 2005 ; Crouch, 2005).

Toutefois, en terme de performances de taux d'emploi et de chômage, deux ensembles de pays se distinguent, d'une part les pays anglo-saxons et d'autre part, les pays scandinaves. Ils se différencient en termes d'organisation du marché du travail et d'institutions

collectives. Nous nous centrerons ici sur les pays scandinaves en partant du fameux modèle danois.

Boyer (2006 :7-8) résume comme suit le système danois : « En fait, la flexicurité organise la complémentarité de trois dispositifs, habituellement faiblement coordonnés : le droit du travail, le régime d'indemnisation du chômage et la politique d'emploi. En effet, la générosité des indemnités de chômage autorise un fort relâchement des contraintes pesant sur la gestion par les firmes de l'emploi, mais ces deux dispositifs ne sont rendus cohérents qu'avec le complément d'une politique active d'emploi qui régit et contrôle la disponibilité des chômeurs tout en revalorisant leur requalification professionnelle ».

Madsen (2006) résume ces complémentarités dans le graphe suivant.



Source: Madsen (2006 : 9).

Dans un monde globalisé en changement rapide ce qui induit des adaptations permanentes, les complémentarités institutionnelles danoises répondraient donc aux deux facteurs qui au point de vue individuel augmentent le sentiment de sécurité (des allocations de chômage élevées et de hauts niveaux de dépense en politique active pour l'emploi). De plus cette complémentarité a été facilitée par une diminution rapide du taux de chômage dans la seconde moitié des années 90 suite à une relance budgétaire (Rasmussen, 2006).

Toutefois, ce schéma idéalisé ne permet pas de comprendre pourquoi la Suède qui dispose de beaucoup plus de grandes entreprises avec un marché du travail beaucoup plus rigide (selon les indices de l'OCDE, obtient des résultats en termes de chômage et de taux d'emploi comparables à ceux du Danemark. L'idée de flexicurité est donc trompeuse à double titre. D'une part, elle ne tient pas compte du succès des pays non flexibles et « secure ». D'autre part, la flexibilité est une variable en partie relative. Les Pays-Bas ont réduit leur sécurité du marché du travail mais ils partaient d'un niveau très élevé. On ne peut les comparer avec les marchés du travail britannique ou américain pour en faire un ensemble de pays flexibles. Les Pays-Bas se trouvent en dixième position sur les 18 pays de l'UE dans l'étude de l'OCDE 2004 en termes de protection de l'emploi (valeur générale). Si on ne tient pas compte de l'indice sur la protection des travailleurs temporaires (qui est un des trois indices qui composent la valeur générale avec protection individuelle et licenciements collectifs), l'indice est l'un des plus hauts des 18 pays considérés.

Le tableau suivant opère un classement des pays européens sur les axes « flexible » et « secure ».

Table 1: Static flexicurity classification of some European countries

Social security	Labour market regulation	
	Relaxed	Strict
Generous	Flexicure countries Denmark Finland Switzerland	Inflex-secure countries Netherlands Sweden Norway
Poor	Flex-insecure countries United Kingdom	Inflex-insecure countries Spain Portugal Czech Republic

Source : Tangian (2006 : 13).

En termes de performance globale chômage, taux d'emploi, croissance il n'y a pas de réelles différences entre le Danemark, la Finlande et la Suisse d'un côté et les Pays-Bas, la Suède et la Norvège de l'autre.

Il semble donc qu'il y ait un biais méthodologique qui fait place belle à un biais idéologique qui fasse que l'on doive vanter à tout prix les bienfaits d'un marché du travail flexible.

Dès lors si ce n'est pas la flexibilité du marché du travail qui est à l'origine des résultats positifs du Danemark, quelles sont les autres explications possibles ?

Un aspect commun à la Suède, au Danemark et à la Finlande est celui de la prise en charge effective des travailleurs concernés durant la période avant la date du licenciement. Comme le souligne Torres (2005 : 162), « la notification préalable en cas de licenciement peut aussi aider au reclassement, notamment lorsque la notification est assortie d'une aide à la recherche d'emploi ». Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'intervention rapide déclenchés par l'annonce d'un licenciement collectif et destinés à atténuer les effets potentiels d'un tel licenciement (en réorientant par exemple les travailleurs vers les offres d'emplois avant même le licenciement). Les pays nordiques offrent quelques-uns des services proactifs les plus complets qui soient aux travailleurs menacés par un licenciement collectif annoncé. Dans ces pays, l'action sur le terrain est très développée, et les agents des bureaux d'emploi sont envoyés dans les entreprises où les licenciements sont annoncés (Torres, p.163).

Ainsi à propos de la Finlande, la banque de données de l'UE sur les réformes du marché du travail LADREF résume les réformes entreprises en 2004 comme suit :

Introduction of a new operational model in the 'change security' for employees dismissed for economic reasons, including: 1) A new right for the employee to get full pay leave during the period of notice in order to find a new job or to participate in employment-promoting measure; 2) The right of information for employee about his/her right to an employment plan/employment programme; the employer should also inform the employment office about dismissed workers with a total work history of at least 3 years; 3) the drawing up of an individual employment programme by the PES and the employee covered by the 'change security'; 4) an employment programme allowance to be paid for a total of 185 days on top of the unemployment benefit; such allowance will be increased for persons with a long work history and entitled to basic daily allowance and to training allowance of the same level of the basic training allowance .

En Suède, il existe des « Career transition agreements » établis par négociation collective qui responsabilisent plus les employeurs en cas de licenciement. Selon les informations du document sur la flexicurity préparé pour le Comité de l'emploi de l'UE (2006),

The worker takes part in an active transition period that may start when they are given notice or in some cases even earlier. In certain circumstances the agreements also provide financial compensation for the part of salary that exceeds the unemployment benefit ceiling. Compensation may also be paid for a limited period to employees who find a job with a lower salary. The scheme is financed by payment of a percentage of the pay bill of the affiliated enterprises (voir aussi Backstrom, 2006).

Pour revenir au cas danois, Janssen (2006) souligne aussi que ce pays a des règles strictes concernant l'annonce des licenciements et particulièrement des licenciements collectifs. Il y a également une prise en charge antérieure à la date effective de celui-ci. Plus que la flexibilité totale du marché du travail tant vantée par une partie des académiques et des élites européennes, c'est l'anticipation et l'aide au changement qui apparaissent comme des variables essentielles dans les cas scandinaves. Posé le débat ainsi change les paramètres de la comparaison internationale. Il ne s'agit plus de rendre le travail plus flexible et d'augmenter en compensation les allocations de chômage mais bien de faciliter des transitions. Dans ce cadre là, il existe une riche réflexion particulièrement en France et en Allemagne (Schmid et Gazier, 2002; Supiot, 1999; Méda et Minault, 2005) sur les transitions.

Conclusion

Dans notre première partie, nous avons passé en revue les analyses qui montrent un lien positif entre ouverture de l'économie (globalisation) et développement de mécanisme de stabilisation/sécurisation. Nous avons étendu l'argument en soulignant qu'il existe divers variétés de capitalisme et que les politiques protectives (ou l'agencement entre-elles) peuvent être de nature différente. De plus, elles peuvent évoluer dans le temps (par exemple l'utilisation de la politique monétaire et budgétaire). Nous avons également vu qu'il ne s'agissait pas seulement d'un débat académique sophistiqué mais que des commentateurs économiques (The Economist, Financial Times) ou des experts proches des politiques l'inscrivaient comme une question essentielle dans le cadre de la globalisation grandissante.

Dans notre deuxième section, nous avons repris des éléments d'études récentes qui tendent à montrer que le sentiment d'insécurité au plan individuel peut être réduit par des allocations de chômage élevées (en proportion du salaire précédent) et par des politiques actives de l'emploi. De plus, le sentiment de sécurité est également corrélé en (grande) partie au niveau de chômage.

Dans notre troisième partie, nous avons rapidement passé en revue les politiques de flexicurité dans les pays scandinaves montrant le caractère idéologique du choix de la flexibilité; des marchés du travail moins flexibles - la Suède, l'Autriche et dans une moindre mesure les Pays-Bas- ont des résultats en terme de chômage tout aussi probants que le Danemark.

Par contre, l'anticipation semble constituer un élément commun aux pays scandinaves quelle que soit la flexibilité du marché du travail.

Ils se distinguent en cela de la Belgique par exemple qui a aussi un marché du travail très flexible mais dont les transitions ne sont pas soutenues (ni par une anticipation, ni par des allocations élevées). Toutefois, ces pays sont aussi ceux qui ont un taux de chômage bas. On pourrait ainsi inverser les causalités. Du fait que le taux de chômage est bas, une série de complémentarités sont efficaces mais elles ne sont pas la cause principale du bas taux de chômage. Le bas taux de chômage peut aussi être lié à une politique budgétaire plus active. Rasmussen, le père de la flexicurité danoise, insiste fortement sur les aspects macro-économiques de ses propositions (Rasmussen, 2006). Nous pouvons dégager au moins quatre modèles différents. Le premier symbolisé par les États-Unis fait des politiques budgétaire et monétaire le principal facteur de stabilisation, les restructurations sont acceptées voire valorisées (Baumol *et al.*, 2003), le second modèle est celui du Japon, les stabilisations sont le fait des entreprises nationales qui valorisent le « non-licenciement » et trouve des solutions dans le cadre des groupes d'entreprises. Le troisième modèle est celui des pays scandinaves qui valorisent les anticipations et la coresponsabilité des acteurs (état, employeurs, travailleurs) la stabilité se faisant par la sécurité sociale (chômage, formation), un quatrième modèle (français, belge) valorise la compensation et vise à contrôler les restructurations qui ne sont pas acceptées comme un élément naturel du capitalisme. La réalité est bien sûr bien plus complexe mais notre argument principal ici est que diverses formes d'interventions, niveaux et acteurs peuvent intervenir

Venons-en maintenant au niveau européen et interrogeons-nous sur le modèle émergent. Une série d'instruments potentiels ont disparu : la politique commerciale est ouverte totalement à l'intérieur et très largement à l'extérieur, le contrôle de l'immigration est faible à l'intérieur (résidents non communautaires) et faible à l'extérieur (clandestins), la politique monétaire se centre sur l'inflation et les politiques budgétaires sont en partie limitées par le Pacte de stabilité et de croissance. Enfin le budget de l'UE n'a que peu de moyens. Dès lors, l'UE s'est tournée vers l'instrument le plus spécifique, un fonds de compensation sur le modèle TAA américain (Sapir *et al.*, 2004). Elle a même reproduit les mêmes défauts initiaux du TAA américain, c'est-à-dire un système si strict qu'il ne peut qu'être difficilement activé. Toutefois, l'UE ne reprend pas l'autre aspect du système global américain qui est celui du plein emploi et des politiques monétaires et budgétaires actives.

Blanchard (2006), dans son analyse du modèle européen, proposait d'échanger une plus grande flexibilisation du marché du travail contre une politique monétaire plus active. En quelque sorte de trouver un

modèle social dont les équilibres seraient proches de ceux des États-Unis. La stratégie européenne pour l'emploi essaye de favoriser une approche décentralisée en termes de flexicurité idéalisée mais les résultats sont peu probants à ce jour. Après une année de débat, le Conseil a adopté 8 principes généraux sur la flexicurité qui font suite à une communication définissant quatre ensembles de problèmes (pathways). Ce qui frappe l'observateur est l'absence de mesures ou de propositions au niveau européen. Il ne s'agit pas de créer des instruments à ce niveau mais d'accompagner des évolutions nationales. Sous une apparente flexibilité des principes et des parcours, il est difficile de distinguer un modèle général. Dès lors à ce stade il s'agit plutôt d'un exercice discursif que de la mise en place de politiques publiques coordonnées. De toute évidence, les complémentarités institutionnelles ne sont pas en place ni au niveau européen, ni entre celui-ci et le niveau national. Dès lors, l'Union européenne peine à définir son rôle et l'articulation des politiques publiques nécessaires pour favoriser l'insertion européenne dans un monde plus instable, en d'autres termes de définir une variété de capitalisme européen qui allie ouverture et stabilité..

Bibliographie

- Agell, J. (1999), « On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures and Social Insurance », *The Economic Journal*, Vol.109, No.453, pp. 143-164.
- Amable, B. (2005), *Les cinq capitalismes, diversité des modèles économiques et sociaux dans la mondialisation*, Seuil, Paris.
- Auer, P. (2006), « Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalised world », *Journal of Industrial Relation*, Vol.48, No.1, pp. 21-40.
- Auer, P., Efendioglu U. et Leschke J. (2005), *Active Labour Market Policies around the World : Coping with Consequences of Globalisation*, ILO, Genève.
- Backstrom, H. (2006), « Collective Job Transition Agreement on the Swedish Labour Market », Draft paper, Agire, novembre 2006.
- Baumol, W., Blinder, A. et Wolf, E. (2003), *Downsizing in America: Reality, Causes, and consequences*, Russel Sage Foundation, New York.
- Berger, S. (2006), *Made in Monde. Les nouvelles frontières de l'économie mondiale*, Seuil, Paris.
- Bertoncini, Y., Boisson, M., Chassard, Y., Damon, J. et Miliat, M.-C. (2006), « La dimension sociale de l'Union européenne, Créer un espace pour de nouvelles sécurités », document de travail, Centre d'analyse stratégique, Paris, octobre 2006.

- Blanchard, O. J. (2006), « Is There a Viable European Social and Economic Model? », *MIT Department of Economics Working Paper*, No.06-21, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, July 2006.
- Boyer, R et Juillard, M (2002), « The wage labour nexus challenged », in Boyer, R. et Yamada, T. (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis*, Routledge, London et New York.
- Boyer, R. (2006), *La flexicurité danoise: quels enseignements pour la France?*, Collection du CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm et Presses de l'Ecole normale supérieure (<http://www.cepremap.ens.fr/depot/opus/OPUS2.pdf>).
- Cahuc, P. et Zylberberg, A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, Paris.
- Cameron, D. (1978), « The Expansion of Public Economy : A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, Vol.72, No.4, pp. 1243-1261.
- Cao, X., Prakash, A. et Ward, M. (2005), « Protecting jobs in the age of globalization, examining the relative salience of social welfare and industrial subsidies in OECD countries », mimeo.
- CCE (2005), Forum restructuration et emploi, information sur le contexte, Bruxelles, 23 juin 2005.
- CCE (2006), *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap2_en.pdf).
- Centre d'analyse stratégique/CEPII (2006), Mondialisation de l'économie, inégalités et redistribution interne : comment rendre la mondialisation socialement acceptable, dossier 3 www.rdv.mondialisation.fr.
- Clark, A. et Postel-Vinay, F. (2005), "Job security and job protection", *CEP, Discussion Paper*, n°678.
- Crouch, C. (2005), *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press, Oxford.
- Deeg, R. et Jackson, G. (2006), *Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, Cambridge.
- Eurostat (2006), European Employment and Social Policy, summary, octobre 2006.
- Fayolle, J. (2005), « Restructurations d'hier et d'aujourd'hui : les apports d'un séminaire », *Revue de l'IREs*, Vol.47, No.2005/1, Paris, pp. 337-359.
- Ferrera, M. (1996), « The 'Southern model' of Welfare in social Europe », *Journal of European Social Policy*, Vol.6, No.1, pp. 17-37.

- Garrett, G. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gazier, B. (2006a), « Une 'seconde grande transformation' ? Le 'modèle social européen' face aux restructurations », communication présentée au colloque « Etat et régulation sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique ? », Paris, 11-13 septembre 2006.
- Gazier, B. (2006b), « Promoting Employability in the Context of Globalisation in the European Union », *Background paper*, 11th EU-Japan symposium, 20-21 mars 2006.
- Hall, P. A. et Soskice, D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hays, J., Ehrlich, S. et Peinhardt, C. (2005), « Government Spending and Public Support for Trade in the OECD: An Empirical Test of Embedded Liberalism Thesis », *International Organization*, No.59, Spring 2005, pp. 473-494.
- Jackson, G. et Deeg, R. (2006), « How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity », *MPIFG Discussion Paper*, No. 06/2, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, avril 2006.
- Janssen, R. (2006), « Protéger le travailleur et non l'emploi? Les vraies leçons de la pratique des négociations collectives au Danemark et en Suède », *Bulletin d'information de la CES*, No.2006/3, Bruxelles.
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- Korpi, W. (2003), « Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization », *Annual Review of Sociology*, No.29, pp. 589-609.
- Madsen, P. K. (2006), « Flexicurity. A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe », Background paper for presentation at the DG EMPL Seminar on Flexicurity, Brussels, 18 May 2006 (<http://www.socsci.auc.dk/carma/pdfiler/PKMflexicurityanewperspective.pdf>)
- Mares, I. (2005), « Social Protection around the World: External Insecurity, State Capacity and Domestic Political Cleavages », *Comparative Political Studies*, Vol.38, No.6, pp. 623-651.
- Mayda, A. M., O'Rourke, K. H. et Sinnott, R. (2006), Risk, Government and Globalization : International Survey Evidence, July 2006.
- Méda, D. et Minault, B. (2005), « La sécurisation des trajectoires professionnelles », *Document d'études de la DARES*, No.107, octobre 2005.
- Moreau, M-A. (2007), « Les restructurations dans l'Union européenne : évolutions récentes (2005-2006) », in Degryse, C. et Pochet, P. (dir.), *Bilan social de*

- l'Union européenne 2006*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp. 51-70.
- OCDE (2004), *Employment Outlook*, OCDE, Paris.
- Petrovski, M. et Gazier, B. (2006), « Dealing with Restructuring and Change on Sub-national, National and Supranational Levels. A Review of Recent Literature », Bernard Brunhes International, 17 janvier 2006.
- Pochet, P. (1996), « Mondialisation : quelles réponses communautaires, Emploi, revenu, fiscalité », *Working Paper*, No.15, Observatoire social européen, Bruxelles.
- Postel-Vinay, F. et Saint-Martin, A. (2004), « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi? », *Économique et Statistique*, No.372.
- Rasmussen, P. (2006), « Le triangle d'or danois », *La Revue Nouvelle*, n°12, décembre 2006, pp. 30-35.
- Rieger, E. et Leibfried, S. (2003), *Limits to Globalisation. Welfare States and the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization gone too far?*, Institute for International Economy, Washington D.C.
- Rodrik, D. (1998), « Why do Open Economies have Bigger Government ? », *Journal of Political Economy*, Vol.106, No.5, pp. 997-1032.
- Rudra, N. (2002), « Globalisation and the Decline of Welfare in Less-Developed Countries », *International Organization*, Vol.56, No.2, pp. 411-445.
- Scheve, K. et Slaughter, M. (2004), « Economic Insecurity and the Globalization of Production », *American Journal of Political Science*, Vol.48, No.4, pp. 662-674.
- Schmid, G. et Gazier, B. (2002), *The dynamics of full employment: social integration through labour markets*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Storrie, D. (2006), « Restructuring and Employment in the EU: Concepts, Measurement and Evidence », European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions, Dublin (<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2006/38/en/1/ef0638en.pdf>).
- Storrie, D. and Ward, T. (2007), «ERM Report 2007 - Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation», European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions, Dublin (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/68/en/1/ef0768en.pdf>).
- Streeck, W. et Thelen, K. (2005) (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Supiot, A. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris.
- Sverke, M., Hellgren, J. and Naswall, K. (2006), « Job insecurity: A literature review », Saltsa, Report 1:2006.

- Tangian, A. (2006), « European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments), and policies (consistent implementation) », *WSI-Diskussionspapier*, No.48, octobre 2006.
- The Economist (2006), A Survey of the World Economy, 16-22 septembre 2006.
- Torres, R. (2005), « L'accompagnement social de la mondialisation: atout ou aspirine ? », in Auer, P., Besse, G. et Méda, D. (2005), *Délocalisation, normes du travail et politique d'emploi. Vers une mondialisation plus juste ?*, Ed. La Découverte, Paris, pp. 159-176.
- Vogel, S. (2006), *Japan Remodeled, How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford University Press, Oxford.