

**Initiative de l'AISS
Recherches &
points de vue
N° 2**

**Mutations du marché du travail
et protection sociale dans une
perspective internationale:
voies parallèles ou convergentes?**

Ouvrage publié sous la direction de

Hedva Sarfati
Giuliano Bonoli

Note de synthèse

Avril 2002

**Mutations du marché du travail et protection sociale
dans une perspective internationale:
voies parallèles ou convergentes?**

Ouvrage publié sous la direction de

Hedva Sarfati et Guiliano Bonoli

Note de synthèse

Avril 2002

Un projet de l'Initiative de l'AISS,
édité chez Peter Lang SA, Berne,
à paraître

Sommaire

Avant-propos	1
Contexte et vue d'ensemble	3
Les questions traitées.....	5
La protection sociale devient un instrument de promotion de l'emploi - mais est-ce suffisant?.....	7
Réformer la protection sociale pour stimuler l'entrée et le maintien sur le marché du travail	8
L'emploi atypique et la protection sociale.....	9
Le genre dans les réformes de la protection sociale	10
Le vieillissement de la population, le marché du travail et la protection sociale	11
La fiscalité et l'insertion sur le marché du travail.....	12
Un défi pour les partenaires sociaux et pour le dialogue social	13

Tableaux

Tableau 1	Coefficient de dépendance de la population âgée (%)	15
Tableau 2	Taux de participation des femmes à la main-d'œuvre, 1997	15
Tableau 3	Taux d'activité de la main-d'œuvre par tranche, 1999.....	15
Tableau 4	Incidence du chômage de longue durée en tant que pourcentage du chômage total	16
Tableau 5	Taux de pauvreté relative dans les ménages où le chef de famille est au chômage	16
Tableau 6	L'emploi temporaire (contrats à durée déterminée).....	16
Tableau 7	Dispersion des gains entre le décile médian et le premier décile (D5/D1), 1995.....	16

Avant-propos

L'intitulé "Pour une sécurité sociale plus forte" résume la mission de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) et traduit bien l'esprit de l'Initiative de l'AISS. Ce programme est conçu pour contribuer au débat national et international sur la sécurité sociale. L'Initiative regroupe une large gamme d'activités - recherche, discussions, publications - axées sur cet objectif. Lesdites activités se concentrent sur l'impact de la sécurité sociale sur la sécurité des individus, des familles, des communautés et de la société en général.

Le thème de l'Initiative auquel l'AISS a décidé d'accorder la plus grande priorité est la couverture. L'évolution du marché du travail est déterminante pour les tendances dans la couverture de sécurité sociale. Les contours de l'emploi affectent l'accès des personnes aux prestations de la sécurité sociale. Dans le même temps, les règles qui régissent l'accès aux prestations influencent les décisions aussi bien des employeurs que des travailleurs relatives à l'emploi. L'analyse des tendances dans la couverture présuppose une compréhension des interactions entre marché du travail et protection sociale.

En 1999, lorsque l'Initiative de l'AISS a été lancée, l'AISS a commandé une étude sur l'interaction entre les changements sur les marchés du travail et les changements dans les systèmes de protection sociale au sein des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE). À l'époque, il était devenu évident que l'écart intellectuel se creusait entre, d'une part, les experts de la sécurité sociale et, d'autre part, les experts impliqués dans la formulation et l'application des politiques du marché du travail. L'analyse des interactions entre ces deux sphères est devenue cruciale pour la conception des politiques publiques -- tant celles destinées à promouvoir l'emploi que celles destinées à élargir la couverture de la sécurité sociale.

Le projet a été dirigé par Hedva Sarfati, ancienne directrice du Département des relations professionnelles et de l'administration du travail du Bureau international du Travail (BIT). Elle a réuni un comité international d'experts dans le but d'analyser les liens entre les politiques du marché du travail et les politiques de sécurité sociale. Leurs contributions ont maintenant été publiées dans un ouvrage sous la direction de Hedva Sarfati et Giuliano Bonoli, du Département travail social et politiques sociales de l'Université de Fribourg en Suisse. Ce numéro de *Initiative de l'AISS: Recherches et points de vue* résume les principales conclusions de l'ouvrage.

Dalmer D. Hoskins
Secrétaire général

Contexte et vue d'ensemble

Partout dans le monde, les media se font l'écho depuis peu de la menace que fait peser sur notre avenir la "bombe à retardement" des retraites. Dans combien de temps explosera-t-elle et quelle en sera la puissance, nul ne peut le dire vraiment. Mais elle nous menace tous et beaucoup entendent déjà le grésillement de la mèche. La presse écrite ou audiovisuelle est pleine de ces drames de retraités pleurant sur leurs rêves détruits: des gens qui ont travaillé dur toute leur vie, qui se sont privés pour économiser et qui aujourd'hui se sentent trahis. Et d'autres qui s'interrogent avec angoisse sur ce que l'avenir leur réserve.

Après la dernière guerre mondiale, alors que les crises économiques et sociales qui l'avaient précédée étaient encore dans toutes les mémoires, une sorte de marché avait été passé: vous travaillez le temps et les années nécessaires, vous vous acquittez de vos cotisations et de vos primes d'assurances et en récompense, vous aurez, sinon le paradis pour l'éternité, du moins dix ou vingt bonnes années de repos confortable. Que vous perdiez votre emploi sans faute de votre part, que vous tombiez malade ou que le malheur vous frappe d'une manière ou d'une autre, vous serez pris en charge tant que vous ne serez pas sorti de cette mauvaise passe.

Ce pacte a semble-t-il été brisé et pas uniquement par l'Etat. Les régimes privés de retraite étaient censés permettre au marché de tenir, le siècle prochain, les engagements pris par les gouvernements le siècle passé. Or aujourd'hui, les anciens salariés d'Enron, qui viennent brutalement de découvrir qu'ils avaient mis tous leurs œufs dans un même panier sans fond, ne sont pas les seuls à avoir pris conscience de la dure vérité. Au Royaume-Uni, où les pensions complémentaires privées sont largement répandues, puisque la retraite de base servie par l'Etat est très maigre, pas un jour ne se passe sans qu'une entreprise ou une autre ne rejoigne les rangs de celles – de plus en plus nombreuses – qui modifient leurs régimes de retraite en optant pour un système qui ne garantit plus aux salariés une pension calculée en fonction de leur dernier salaire.

Mais le phénomène frappe non seulement les "jeunes pousses", qui distribuaient des stock-options comme part de rémunération, et dont l'espérance de vie est très courte, mais aussi des entreprises qui paraissaient jusqu'à récemment solides et pérennes comme ABB ou Swissair, les sociétés nationales privatisées ou non des télécommunications comme les sociétés mondiales d'audit et de consultants.

D'un seul coup, le risque a été transféré des entreprises sur leurs salariés qui, comme nous tous, prient désormais pour que les experts chargés de gérer nos fonds de pension individuels soient dotés à la fois de chance et de sagesse. Il faut juste espérer aussi que les fléaux du chômage, de la maladie et de l'invalidité nous soient épargnés. Comment pourrions-nous autrement apporter à ces gestionnaires de nos pensions les fonds sur lesquels exercer leurs talents tout en conservant nous-mêmes de quoi vivre ici et maintenant?

Le moment ne pouvait être mieux choisi par conséquent pour procéder à une analyse précise et lucide de la situation et des raisons qui nous y ont amenés et pour fournir certaines indications susceptibles de nous donner quelque espoir pour l'avenir. L'ouvrage présenté ici atteint ces deux objectifs en dépassant la simple relation entre les retraites et les rémunérations qui les financent. A partir d'un examen attentif des mutations qui ont marqué aussi bien le marché du travail que la protection sociale entendue au sens large et des diverses manières dont ils s'influencent mutuellement. Il met en lumière les questions fondamentales qui à la fois sous-tendent et expliquent cette interpénétration de la vie

professionnelle et de la vie privée qui caractérise aujourd'hui les sociétés démocratiques des pays développés.

Géographiquement, il couvre la zone de l'OCDE – Europe occidentale, Amérique du Nord, Australie, Nouvelle-Zélande et Japon – ainsi que l'Europe centrale et orientale. Son but est de faire mieux comprendre aux hommes politiques, aux chefs d'entreprises, aux dirigeants syndicaux et autres responsables des mesures à prendre dans ces domaines, mais aussi à l'opinion publique en général, quelles sont les options possibles face aux enjeux auxquels les pays développés sont tous confrontés aujourd'hui.

Toute la question est de savoir comment réformer le marché du travail et les systèmes de protection sociale pour tirer le meilleur parti possible, qui ne peut se concevoir que conjointement et réciproquement: quelles politiques et quelles mesures faut-il mettre en place pour que le travail effectué aujourd'hui soit suffisamment productif pour assurer la protection sociale d'aujourd'hui et aussi celle de demain? comment nos régimes de sécurité sociale doivent-ils être conçus pour atteindre cet objectif sans sacrifier les leurs?

Résumant abondance de faits et de données réunis dans les 17 chapitres, les 8 "éclairages", les 22 figures et les 45 tableaux de cet ouvrage autour de deux tendances communes aux pays considérés, les auteurs parviennent à la conclusion que les solutions les meilleures impliquent généralement un dosage complexe de mesures soigneusement équilibrées résultant lui-même de consultations et de négociations avec les représentants des travailleurs et des employeurs ayant permis de coordonner plusieurs domaines de l'action gouvernementale. Ils constatent pourtant que même si l'octroi de l'assistance est soumis à l'obligation de travailler ("workfare") est aujourd'hui une notion couramment admise, et qui montre bien les liens inextricables qui unissent le marché du travail et la protection sociale, les réformes menées dans ces deux domaines poursuivent, à bien des égards, des voies distinctes, d'où le risque d'effets pervers.

En réponse à la question posée dans son titre quant au parallélisme ou à la divergence des réformes menées dans les domaines du marché du travail et de la protection sociale, l'ouvrage montre que sur bien des points ces réformes sont souvent convergentes. Il n'en reste pas moins qu'autant la volonté de tirer parti de leur interaction que l'incapacité de lier efficacement les mesures prises dans ces deux domaines peuvent donner des résultats qui ne sont pas nécessairement bénéfiques à l'un ou à l'autre et moins encore aux deux à la fois. Aussi, de nombreuses et anciennes sources d'insécurité et d'inégalité demeurent, auxquelles viennent s'en ajouter de nouvelles. Les efforts non coordonnés sont souvent contre-productifs et, en se cumulant, risquent de créer une situation explosive.

Les directeurs de cette publication se sont entourés d'une équipe multidisciplinaire d'universitaires et de praticiens dont les études de cas et les analyses comparatives sur certains pays de l'OCDE montrent toute la diversité et toute la complexité des problèmes qui se posent et des moyens d'y faire face. Et ils en concluent que dans tous ces pays, aussi riches soient-ils, la "bombe à retardement" évoquée plus haut a bien commencé son compte à rebours, mais qu'il existe aussi des moyens de la désamorcer.

Il n'est qu'à considérer le niveau et la diversité des compétences des experts qui ont contribué à cet ouvrage pour deviner toute la richesse des données et des enseignements qu'il recèle. A commencer par les deux directeurs de la publication. Hedva Sarfati, ancienne directrice du Département des relations professionnelles et de l'administration du travail du Bureau international du Travail (BIT), a centré ses travaux sur les mutations du monde du travail et plus particulièrement sur la flexibilité

croissante du marché du travail. Elle est maintenant consultante auprès de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS). Giuliano Bonoli est pour sa part Maître Assistant au Département travail social et politiques sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), dont la qualité des recherches et des publications sur la modernisation des Etats-Providence et sur les réformes des systèmes de retraite est largement reconnue au plan international. Leurs domaines de compétence correspondent donc aux deux grands thèmes qui forment la trame de ce livre, les autres auteurs venant y ajouter leurs points de vue de démographes, de spécialistes du droit ou de l'économie du travail, des relations professionnelles ou de la politique sociale, ou encore de sociologues ou de politologues.

A eux tous, ils décrivent et analysent l'évolution des marchés du travail et des systèmes de protection sociale dans les différents pays de l'OCDE et montrent comment les changements apportés dans l'un de ces deux domaines peuvent influencer sur l'autre. Il y parviennent en examinant les implications et les résultats pratiques, positifs ou négatifs, des réformes mises en œuvre ces vingt dernières années, dont ils tirent ensuite un certain nombre d'enseignements en vue d'une meilleure intégration des réformes à envisager pour l'avenir. C'est dire l'intérêt que présente cet ouvrage pour quiconque est appelé à conseiller les décideurs politiques sur l'avenir du marché du travail et de la protection sociale et cherchent à concilier au mieux efficacité et équité.

Les questions traitées

Le thème général de l'ouvrage se ramène en fait à deux simples questions: est-il possible, compte tenu des principales contraintes économiques actuelles, de répondre à de nouvelles demandes sans sacrifier d'autres besoins qui n'ont pas disparu pour autant? Et si oui, comment? Le ton général de l'ouvrage – réaliste et sérieux dans sa présentation des problèmes, mais intelligemment optimiste quant à la capacité des sociétés et des Etats démocratiques d'y faire face - est donné par la priorité qu'il accorde la question du "comment?".

Un vaste panorama est d'abord dressé des facteurs endogènes et exogènes qui sont à l'origine des mutations récentes du marché du travail et des systèmes de protection sociale. L'expansion du secteur des services, la participation accrue des femmes à la population active, la forte croissance des emplois dits "atypiques" et les changements dans la composition des familles et dans l'organisation du travail font en effet partie des changements du marché du travail qui impliquent nécessairement des changements dans les systèmes de protection sociale. Dans le même temps, et à l'exception des pays "en transition" de l'Europe centrale et orientale, des tendances telles que le vieillissement de la population ou le retrait précoce du marché du travail, en augmentant les taux de dépendance, exercent de fortes pressions sur la protection sociale qui demandent à leur tour des changements dans l'organisation du marché du travail.

Le tableau se complique encore lorsque l'on constate que les pays d'Europe centrale et orientale connaissent, quant à eux, des évolutions inverses de celles des pays plus riches de l'OCDE: diminution de l'espérance de vie, retrait de nombreuses femmes de la population active, déclin des services de garde des enfants, transfert des responsabilités en matière de sécurité sociale des entreprises vers l'Etat, puis privatisation lorsque les pouvoirs publics s'avèrent incapables d'en assurer le financement.

Le livre nous montre que si certaines réformes ont bien contribué à permettre au marché du travail et aux systèmes de protection sociale de s'épauler mutuellement dans leur effort d'adaptation, il n'en a pas toujours été ainsi et que, dans bien des cas, elles n'ont pas réussi à résoudre efficacement certains des grands problèmes d'insertion, de cohésion et de sécurité sociales posés par la situation du marché du travail et par les tendances sociales actuelles. Qui plus est, à bien des égards, loin de permettre au marché du travail de garantir aux gens une plus grande sécurité, la manière dont la protection sociale tente de s'adapter aux nouvelles données du marché du travail ne fait souvent qu'aggraver les choses.

"Au cours des vingt dernières années, les marchés du travail et les systèmes de protection sociale ont été le théâtre de mutations et d'évolutions majeures" notent d'emblée les responsables de la publication dans leur introduction. "Les marchés du travail fortement structurés des trente premières années de l'après guerre, où prédominait l'emploi stable et à temps complet des travailleurs de sexe masculin, semblent désormais un vestige du passé. Ils continuent aujourd'hui à procurer à la majorité des citoyens des emplois le plus souvent stables, à temps complet et assortis d'une couverture sociale, mais ils sont en même temps souvent sources d'un important chômage de longue durée, d'insécurité de l'emploi, de bas salaires, de pauvreté et d'exclusion sociale."

Passant aux institutions de la protection sociale et à la façon dont elles ont évolué au cours de la même période, les auteurs constatent que "si elles étaient efficaces dans le contexte socio-économique de l'après-guerre, elles semblent moins bien faites pour résoudre les problèmes et répondre aux défis de notre époque. Généralement coûteuses, elles tendent à privilégier le noyau stable de la main-d'œuvre masculine sans faire suffisamment de cas des besoins et des aspirations récents." C'est pourquoi "elles font l'objet de tant de débats et que tant de réformes ont été engagées au cours de ces deux dernières décennies".

Résumant les fondements du contrat économique et social qui est à la base de la protection sociale telle qu'elle était conçue durant la seconde moitié du vingtième siècle, les directeurs de la publication soulignent:

"Les systèmes de protection sociale bâtis durant les années d'après guerre étaient conçus avant toute chose pour protéger les citoyens contre les aléas du marché du travail, en réaction contre les coûts économiques et sociaux qu'avaient engendrés les grandes dépressions de l'entre deux guerres. Au cas où quiconque, généralement un homme chef de famille, se trouvait dans l'incapacité de gagner un revenu qui lui assure un mode de vie décent ainsi qu'à sa famille, les régimes de protection sociale étaient là pour lui procurer un revenu de remplacement. Dans de nombreux pays, la protection du revenu des hommes chefs de famille allait au delà de l'assurance d'un revenu minimum par des transferts sociaux, et comprenaient en outre des mesures destinées à sécuriser leur position sur le marché du travail par une législation plus ou moins stricte de protection de l'emploi. A eux deux, ces objectifs de protection sociale et de réglementation du marché du travail devaient assurer la sécurité économique des chefs de famille et de leurs dépendants, que ce soit sur le marché du travail lui-même ou en dehors. Cela, grâce à une combinaison assez simple de systèmes de remplacement du revenu et de lois sur la protection de l'emploi."

Les mutations évoquées plus haut ont mis à mal la logique de ce contrat et le fonctionnement des systèmes établis pour le mettre en pratique. Les auteurs les regroupent autour des trois grandes tendances suivantes:

- La transformation d'économies anciennement industrielles en économies de services, avec toutes les conséquences que cela entraîne du point de vue de la fiscalité, de la nature et de la sécurité de l'emploi et des différences de rémunération;
- La mondialisation, et en particulier les effets combinés de la course à la compétitivité qu'elle implique (notamment en contraignant l'Etat à réduire les dépenses publiques) et son impact sur la capacité des Etats à réglementer l'emploi ou à collecter les impôts;
- Le vieillissement de la population, et ses effets (notamment par la modification du ratio entre ceux qui contribuent au financement de la sécurité sociale et ceux qui en bénéficient) sur les retraites, les soins de santé, l'assurance sociale ou l'assistance sociale.

De ces tendances découlent "les facteurs qui déterminent le processus de restructuration des marchés du travail et des systèmes de protection sociale en cours", que résume bien le titre de l'introduction: "Fortes contraintes, attentes nouvelles et besoins tenaces."

La protection sociale devient un instrument de promotion de l'emploi - mais est-ce suffisant?

Le moyen choisi pour permettre aux systèmes de protection sociale de faire face à ces tensions consiste principalement à en faire des instruments de promotion de l'emploi. De telles initiatives sont payantes à certains égards, mais restreindre les conditions d'octroi des prestations tout en en réduisant en même temps leur montant en termes réels, revient à faire peser une part croissante de la charge de la protection sur ceux-là mêmes qui ont besoin d'être aidés.

Il semble de bon ton aujourd'hui d'associer la protection sociale à l'image d'un tremplin pour l'emploi plutôt qu'à celle d'un filet de sécurité. A cela les auteurs rétorquent qu' "il ne faudrait pas oublier pour autant que les besoins et aspirations qui furent à la base de la construction des Etats-Providence de l'après-guerre n'ont pas disparu." Et ils ajoutent: "Faciliter l'accès à l'emploi est peut-être une bonne stratégie pour améliorer la situation d'un bon nombre de personnes désavantagées, mais pas forcément pour toutes. En raison de considérations qui leur sont propres, il peut être difficile ou impossible pour certaines d'entre elles, notamment les jeunes travailleurs et les travailleurs âgés, les travailleurs ayant des responsabilités familiales et plus particulièrement les personnes handicapées, de prendre pied sur le marché du travail. Pour ces personnes, les tremplins risquent d'être de peu d'utilité, voire même dangereux, s'il n'y a pas en dessous un filet de sécurité pour les secourir."

Si l'on ajoute à cela la part croissante des travailleurs qui ont quitté le marché du travail, et l'augmentation des diverses formes d'insécurité que recèle "l'emploi atypique" - emplois temporaires, emploi à temps partiel, emploi informel – on comprend qu'un tel mélange puisse être explosif.

Tout en confirmant bon nombre des tendances largement admises aujourd'hui – changement démographique, proportion croissante des femmes dans la population active, changement dans la nature des emplois – le livre ne se prive pas cependant de démolir certaines idées reçues et de dénoncer certains mythes. Par exemple, que la mobilité professionnelle et l'insécurité de l'emploi feraient partie des aléas normaux de l'existence. Or, tout en reconnaissant la tendance à une augmentation significative du temps partiel et des autres types d'emplois "atypiques" et en fournissant de nombreuses précisions à cet égard, (ils concernent certaines catégories de la population plus que

d'autres), les auteurs démontrent que si ces emplois demeurent justement "atypiques", c'est précisément parce que l'emploi normal formel reste remarquablement durable pour une bonne part de la main-d'œuvre. Ils notent en outre que le chômage, après avoir augmenté, est maintenant en train de diminuer dans certains pays et que bon nombre de nouveaux emplois ne sont pas forcément de médiocre qualité.

Réformer la protection sociale pour stimuler l'entrée et le maintien sur le marché du travail

Dans de nombreux pays de l'OCDE, on est en train de repenser les systèmes de protection sociale pour qu'ils contribuent à favoriser l'entrée ou le retour sur le marché du travail. Dans leur chapitre de conclusion, Sarfati et Bonoli estiment que le changement le plus notable dans la protection sociale est probablement le fait que son but n'est plus seulement d'assurer le maintien du revenu et de garantir un certain niveau de subsistance, mais qu'elle doit viser en plus à stimuler l'emploi.

Cependant, les moyens d'y parvenir n'ont pas toujours été les mêmes pas plus que leurs effets. On ne peut dire d'aucune des méthodes adoptées par les différents pays qu'elle ait complètement réussi ou complètement échoué. On peut cependant tirer un certain nombre d'enseignements de chacune de ces expériences et de l'ensemble d'entre elles. Certains programmes de réforme ont sans doute contribué à favoriser l'insertion sur le marché du travail ou à mieux viabiliser la protection sociale, mais tous ont aussi échoué sur certains points importants.

Un chapitre, consacré au modèle danois de la "flexicurité", montre que ce modèle a remporté des succès spectaculaires en parvenant à réduire le chômage et à accroître le taux d'emploi, mais l'auteur n'occulte pas le revers de la médaille. Un certain nombre de "serpents" se cachent en effet dans ce "paradis". Il démontre néanmoins que les réformes danoises ont réussi une exceptionnelle combinaison de croissance économique stable et de protection sociale étendue contrairement à l'idée très répandue selon laquelle, dans le contexte de la recherche de compétitivité imposée par l'intégration économique internationale, le modèle scandinave aurait fait son temps.

Les réformes récemment mises en œuvre au Royaume-Uni font partie de celles qui font l'objet d'un examen détaillé. Le principe qui les gouverne est cette fois-ci de recréer l'Etat-Providence autour du travail rémunéré – le but étant à la fois de "redonner la possibilité de travailler" et de "valoriser le travail". On pourrait voir dans cette approche un retour – mais sans différenciation de genre – aux systèmes de protection sociale conçus sur la base de l'emploi à plein temps des hommes; paradoxalement pourtant, elle implique en pratique des changements dans les conditions d'octroi des droits à la sécurité sociale qui peuvent aussi être vus comme des violations de principes fondateurs.

Les réformes du Royaume-Uni ont été influencées dans une certaine mesure par celles des Etats-Unis où le principe a été d'inciter les travailleurs à bas salaires à rester en emploi grâce à certains avantages fiscaux ou par des subventions ex-post. Ces réformes sont, elles aussi, étudiées en détail.

Les tentatives faites en France pour mieux articuler les politiques du marché du travail et de la protection sociale sont taxées en revanche de "désajustements". Les réformes françaises ont parfois abouti à pénaliser les plus précaires, créant des trappes de pauvreté et des effets de seuil démotivants et elles ont manqué de transparence. Une approche cohérente de ces réformes qui serait fondée sur les

droits sociaux donnerait sans doute de meilleurs résultats que les initiatives isolées et partielles tentées jusqu'à présent. A en juger par l'image d'ensemble qui se dégage de l'ouvrage, il semble que les réformes menées dans d'autres pays mériteraient peut-être des commentaires tout aussi vigoureux.

L'emploi atypique et la protection sociale

Le moyen adopté dans cet ouvrage pour juger de la valeur des opinions les plus couramment avancées sur l'avenir du travail et de la protection sociale consiste essentiellement à examiner si l'emploi salarié à plein temps reste ou non la forme d'emploi prédominante dans les pays de l'OCDE. Un "éclairage" consacré à cette question fait état à ce propos d'affirmations largement véhiculées par les médias selon lesquelles la sécurité de l'emploi ne serait plus qu'un vestige du passé. Et ses auteurs s'interrogent: "Mais tout cela résiste-t-il à l'analyse de données plus sérieuses sur la stabilité de l'emploi?" Et ils ajoutent: "Quel tableau se dégage-t-il lorsque l'on compare ces images et stéréotypes à des indicateurs objectifs de la flexibilité ou de la stabilité de l'emploi?" Leurs réponses sont utiles en ce qu'elles remettent en question un certain nombre d'idées fausses. Mais elles le sont plus encore en ce qu'elles montrent aussi que l'emploi atypique a des effets très diversifiés sur la situation des travailleurs et qu'elles nous donnent les raisons pour lesquelles il en est ainsi. C'est dans des nuances de ce genre que se trouvent les meilleurs enseignements de cet ouvrage.

Le fait que les prédictions sur la fin de la sécurité de l'emploi soient exagérées ne veut pas dire que les diverses formes de l'emploi atypique n'ont pas augmenté fortement et que cette tendance ne pose pas un vrai problème pour les systèmes de protection sociale. Les trois grandes formes de l'emploi atypique sont le travail à temps partiel, le travail temporaire (ou à durée déterminée) et le travail indépendant. Les deux premières ont beaucoup augmenté, il est vrai (en particulier pour les femmes) et elles vont souvent de pair. Le travail indépendant a cru lui aussi dans les métiers non agricoles, mais il reste moins répandu que les deux formes précédentes. L'ouvrage montre l'ampleur de la croissance du travail atypique dans l'ensemble des pays de l'OCDE ainsi que les différences qui existent entre ces pays et il explique pourquoi et comment cette tendance constitue l'enjeu le plus important des réformes des systèmes de protection sociale.

La fragilisation de ces systèmes due notamment aux mutations du marché du travail revêt divers aspects dont certains sont évidemment mieux connus que d'autres. L'ouvrage en fait une étude critique attentive et en met en lumière d'autres qui le sont moins. Par exemple, la façon dont le salaire minimum se voit détourné de son but, ou encore les causes et conséquences relatives au fait que de nombreux anciens bénéficiaires de l'assurance sociale ne perçoivent plus que des allocations de l'aide sociale.

Il montre aussi comment la croissance de l'emploi atypique est étroitement liée à celle de l'insécurité, mais également que tout emploi atypique n'est pas nécessairement un emploi précaire: la proportion des emplois durables (dix années ou plus chez le même employeur) est plus forte chez les femmes travaillant à temps partiel que chez celles qui travaillent à plein temps.

Les divers effets de la flexibilité de l'emploi sur les travailleurs sont expliqués de plusieurs manières. L'auteur d'un des "éclairages" y voit, par exemple, une contradiction entre deux tendances: celle du développement de nouveaux modèles de travail impliquant davantage de responsabilités et un esprit d'équipe, et celle qu'il définit comme "l'individualisation des processus d'évaluation" au stade du

recrutement. Ces tendances contradictoires sont pour certains travailleurs un moyen de mieux équilibrer leur vie professionnelle et leur vie privée alors que pour d'autres, à qui ces divers modes de flexibilité sont imposés et restent gérés par l'employeur, elles se traduisent par une perte de pouvoir sur les deux tableaux. Une nouvelle conception de la sécurité est proposée qui vise à réconcilier ces deux tendances pour obtenir des résultats plus équitables et plus uniformes en faisant en sorte que les avantages que présente la flexibilité pour la rentabilité économique se combinent avec la nécessité d'une sécurité sociale équitable.

Le genre dans les réformes de la protection sociale

D'une façon générale, l'emploi atypique et son impact sur la cohérence des systèmes de protection sociale concernent plus particulièrement les femmes et cela de diverses manières. En revanche, la croissance de la participation des femmes à la population active est l'un des principaux moteurs du changement sur le marché du travail, même si le rythme de cette croissance diffère beaucoup selon les pays. Plusieurs chapitres exposent les raisons qui expliquent à la fois cette croissance généralisée et ces différences nationales ainsi que le rôle des politiques choisies par les gouvernements pour l'orientation des tendances.

Comme pour d'autres questions qui y sont examinées, l'ouvrage – et c'est là son grand intérêt – ne se contente pas d'une vision superficielle de ces tendances générales mais en détaille les causes et les effets. Il montre que si l'accès à l'emploi rémunéré reste un facteur essentiel d'atténuation de la pauvreté, la participation des femmes au marché du travail ne contribue pas nécessairement à améliorer leur niveau de vie. Beaucoup d'entre elles font aujourd'hui partie de ce qu'on est convenu d'appeler "les travailleurs pauvres". L'accès des femmes au travail rémunéré est certes une condition nécessaire à la survie des systèmes de protection sociale en un temps où la différenciation des rôles entre l'homme et la femme tend à s'estomper, mais cette condition est loin d'être suffisante. Tout dépend en fait d'une série de facteurs qui relèvent à la fois des politiques du marché du travail et des politiques de protection sociale. Plusieurs chapitres sont d'ailleurs consacrés aux modifications qu'il conviendrait d'apporter aux réformes récentes si l'on entend vraiment assurer dans ces domaines une véritable égalité entre les hommes et les femmes et pour que cette égalité ne reste pas un vain mot.

C'est ainsi qu'aussi bien en France qu'aux Etats-Unis, les taux de participation des femmes à la main-d'œuvre sont relativement élevés mais cela pour des raisons très différentes, ce qui n'influe pas de la même manière sur la situation des femmes. Dans les deux pays par exemple, les services de garde des enfants ont été développés mais dans un cadre réglementaire différent qui en modifie sensiblement certains effets tant en ce qui concerne les femmes qui font appel à ces services que celles qui les assurent. Conçues dans des perspectives différentes ces mesures influent différemment sur des facteurs importants tels que le fait d'avoir un faible salaire – ce qui est plus souvent le cas des femmes que des hommes – ou d'assumer à la fois des responsabilités familiales et professionnelles.

Ces interconnexions ont des conséquences à long terme. Le facteur essentiel pour la participation des femmes à la main-d'œuvre est la possibilité d'avoir accès à des services de garde des enfants à des prix abordables; celui-ci est lui-même déterminant pour les taux de fertilité, qui à leur tour sont déterminants pour la viabilité des régimes publics de retraite. Pourtant, bien que l'emploi des femmes n'ait cessé de croître aux Etats-Unis, en particulier dans le secteur des services (la croissance de ce secteur va généralement de pair avec celle de l'emploi féminin), on constate qu'en même temps la

situation financière des femmes à la retraite n'a cessé de reculer par rapport à celle des hommes. Cette analyse plus fine des raisons de ces effets contradictoires, nous permet ainsi de mieux comprendre pourquoi et comment l'économie de marché ne peut à elle seule expliquer les défis lancés aux systèmes de protection sociale ni les relever.

En fait, si le modèle "traditionnel" de protection sociale a bien contribué de diverses manières à pérenniser la dépendance des femmes par rapport aux hommes et à leur pauvreté, force est de constater que bien des réformes censées remédier à ces insuffisances aboutissent à perpétuer cet héritage d'inégalités plutôt qu'à les éliminer. La lente érosion des retraites du régime général et la montée en puissance des fonds de pension privés est particulièrement néfaste à cet égard ainsi que le prouvent, sans aucun doute possible, les données présentées sur ce problème. Les régimes privés de retraite ne couvrent qu'en partie les femmes qui ont travaillé à temps partiel ou celles qui sont peu qualifiées ou qui ont travaillé à plein temps mais pour de bas salaires.

Le vieillissement de la population, le marché du travail et la protection sociale

On pourrait sans doute, en augmentant les taux d'activité de certaines catégories de la population que les mutations du marché du travail ont récemment rejetées parmi les personnes à charge, obtenir une croissance de la productivité et parvenir à "désamorcer la bombe à retardement démographique". Mais pour cela, il faudrait aussi changer les attitudes à l'égard des travailleurs âgés notamment chez les responsables des politiques sociales, les chefs d'entreprises et les syndicats.

On a souvent considéré que la tendance à la privatisation des pensions était la seule réponse possible à l'augmentation du taux de dépendance découlant de l'évolution démographique. Les données rassemblées dans cet ouvrage montrent que cette évolution démographique est incontestable dans les pays les plus riches de l'OCDE et qu'elle est plus marquée dans certains que dans d'autres (la tendance est inverse cependant dans les pays en transition de l'Europe centrale et orientale où les insuffisances de la protection sociale se font sentir aussi bien avant qu'après la retraite). Il est incontestable aussi que la modification du taux de dépendance – c'est-à-dire du rapport entre le nombre de personnes qui contribuent aux coûts de la protection sociale par leur activité professionnelle et celui des bénéficiaires de ces prestations – est l'une des grandes causes des tensions qui s'exercent sur les systèmes de protection sociale de façon générale et de plusieurs manières en particulier.

Pourtant, de même que les affirmations exagérément pessimistes prédisant la fin de l'emploi durable ont contribué par elles-mêmes à justifier certains choix politiques, de même les pronostics selon lesquels les systèmes de pension fondés sur la solidarité ne seraient plus viables semblent, à la lumière des données rassemblées dans cet ouvrage, avoir servi les mêmes visées politiques.

Dans un tel contexte, on risque, en exagérant les conséquences de l'évolution démographique, de ne pas donner aux réformes l'orientation qui conviendrait – et partant d'aboutir à ce que ce problème démographique déclenche une crise qui aurait pu être évitée. Par contre, il est possible de résoudre le problème avant qu'il ne soit trop tard si les pouvoirs publics abordent les réformes de la protection sociale et celles du marché du travail "en tandem" et en accordant autant d'importance à la justice sociale qu'à la rentabilité économique. Or, certains gouvernements préfèrent transférer la charge d'assurer un revenu aux personnes âgées sur les travailleurs plutôt que sur l'Etat ou sur les entreprises.

Cela ne résout pas nécessairement le problème démographique (les régimes par capitalisation, qu'ils soient publics ou privés, courent le même risque de baisse de rendements, ou même d'effondrement des marchés, lorsque éclatent les bulles financières ou technologiques) tandis que d'autres types de réformes ne sont pas prises en considération alors qu'elles pourraient atténuer les conséquences du vieillissement de la population.

L'ouvrage montre que diverses mesures peuvent contribuer à la solution du problème, et notamment, pour n'en citer que quelques-unes: en inversant la tendance à retarder l'entrée sur le marché du travail ou à en avancer l'âge du départ; en brisant les cycles ternaires de la vie; en permettant à chacun d'améliorer sa formation et ses qualifications à tout âge; en facilitant la réinsertion sur le marché du travail; en développant les services à la collectivité et aux particuliers et en formant des chômeurs dans ce but; en reconnaissant les besoins des travailleurs âgés sur le lieu de travail et en adaptant celui-ci à ces besoins; en modifiant les comportements à l'égard des personnes âgées et en adoptant une attitude novatrice quant à leur éventuelle contribution à la société.

Plutôt que de permettre que s'enclenche un cercle vertueux, beaucoup d'employeurs, de gouvernements et de syndicats se sont efforcés de faire face à des niveaux de chômage sans précédents et persistants par des moyens qui n'ont fait qu'accélérer le cercle vicieux des taux de dépendance en licenciant les plus de 50 ans. Les hommes ont été les premières victimes de ces mesures mais étant donné que les systèmes de protection sociale sont conçus de telle manière qu'un grand nombre de femmes dépendent encore du revenu des hommes pour leur assurer des moyens d'existence, les femmes ont été, elles aussi, pénalisées. Parallèlement, on n'a pas prêté suffisamment d'attention à d'autres facteurs tels que le niveau de formation – la plupart des hommes de plus de 50 ans étaient des ouvriers peu qualifiés de l'industrie manufacturière – ou à la forte proportion de familles monoparentales dont le chef est une femme.

D'où ce commentaire tiré du chapitre de conclusion: "Diminuer les taux d'activité des travailleurs âgés pour faciliter les restructurations industrielles et l'ajustement économique s'est avéré une stratégie extrêmement coûteuse, aussi bien pour le budget de l'Etat qu'en termes de capital humain. Aujourd'hui, les personnes âgées sont en meilleure santé que la génération précédente et elles peuvent travailler beaucoup plus longtemps dans des activités ne demandant pas de grands efforts physiques."

La fiscalité et l'insertion sur le marché du travail

Même si les pays de l'OCDE ont adopté différentes méthodes pour résoudre le problème des retraits précoces du marché du travail et ont obtenu des résultats différents, c'est un objectif qui leur est commun à tous. Certains ont choisi de modifier les règles fiscales. Jusqu'alors en effet, ces règles faisaient que certaines catégories de personnes – et pas uniquement les personnes âgées mais par exemple les mères célibataires ou les personnes handicapées avaient avantage à rester en dehors du marché du travail puisqu'elles perdaient à y entrer ou à y revenir.

Les réformes mises en œuvre pour résoudre ce problème ont surtout consisté à rendre plus sévères les conditions d'octroi des prestations. Certes, ce genre de mesures peut avoir un effet incitatif mais parfois aux dépens de la protection sociale, car les pouvoirs publics seront plus enclins à chercher à combattre la dépendance en rognant sur les coûts plutôt qu'en prenant en considération les intérêts des personnes concernées. Cela étant, les réformes des régimes fiscaux qui savent compenser par

quelques avantages la rigueur des changements apportés aux systèmes de protection sociale revêtent un grand intérêt et l'ouvrage ne fait pas faute d'en citer quelques exemples.

Aux Etats-Unis, des crédits d'impôts sont largement accordés aux ménages économiquement faibles, mais leur efficacité a été fortement contestée. Si certains de ces doutes sont justifiés, d'autres ne le sont pas. Les auteurs examinent les raisons qui ont pu motiver les succès ou les échecs et montrent ensuite qu'en associant les crédits d'impôts à d'autres mesures, on peut arriver à de meilleurs résultats, tant en ce qui concerne la participation au marché du travail que la protection des groupes les plus vulnérables.

Un défi pour les partenaires sociaux et pour le dialogue social

Toutes ces constatations sont importantes dans la mesure où elles devraient permettre aux partenaires sociaux – gouvernements, employeurs et syndicats – de voir comment s'entendre pour concevoir et mettre en application les solutions que demandent les enjeux auxquels ils sont confrontés. Les faits présentés dans cet ouvrage montrent que les mesures qui se sont révélées les plus efficaces jusqu'à présent sont le résultat de ce dialogue social qui demande que chacun s'engage à développer durablement un climat de confiance réciproque. On se rend compte d'ailleurs que le soutien que s'apportent mutuellement la réglementation du marché du travail et la protection sociale remplit bien son rôle aussi bien en ce qui concerne la rentabilité économique que les effets sociaux, et cela, non seulement dans des pays tels que les pays nordiques, l'Autriche, l'Allemagne ou les Pays-Bas où le dialogue social est solidement établi et fonctionne bien, mais également en Irlande, en Italie, au Portugal, en Espagne où les relations professionnelles sont moins consensuelles.

Le dialogue social n'est pas seulement un gage de démocratie mais il peut aussi aider les pouvoirs publics dans leur recherche d'une certaine cohérence entre les diverses mesures que seront amenées à prendre les diverses administrations concernées. Le cercle vertueux qui relie l'offre de services de garde des enfants à la viabilité des systèmes de retraite en passant par la participation des femmes à la vie active pour des rémunérations correctes et une protection sociale suffisante est un bon exemple de la synergie à trouver. De même, l'importance d'une approche fondée sur le dialogue social apparaît avec évidence si l'on compare le rôle très positif qu'il a joué dans certains pays pour faire accepter des changements essentiels dans le cadre de réformes du marché du travail et des systèmes de retraite aux échecs subis, tant sur le plan politique qu'administratif, lorsque l'on a voulu les imposer.

L'ouvrage examine les échecs et les résultats plus positifs que l'on peut associer au dialogue social et il indique dans quel sens il semble le plus utile de le développer. Il souligne à cette occasion le caractère éminemment politique des questions dont il traite.

Le message qui transparaît tout au long de cet ouvrage revient en fait à dire que pour que la réglementation du marché du travail et les systèmes de protection sociale soient compatibles, il est nécessaire que les réformes engagées dans ces deux domaines se confortent mutuellement. Il y a moyen en effet de concevoir les réformes de la protection sociale de façon à ce que celle-ci contribue à une restructuration du marché du travail qui permette de tirer parti à la fois des avantages de la flexibilité et de la sécurité. De même de nouvelles mesures de régulation du marché du travail peuvent contribuer à leur tour à asseoir l'avenir de la protection sociale sur des bases plus solides.

La mise en place de ce cercle vertueux de réformes demande que l'on prenne en compte toute une série de questions éthiques et pratiques. On a raison, par exemple, d'insister sur le fait que le travail rémunéré est encore le meilleur moyen de sortir de la pauvreté et d'en conclure par conséquent que les réformes de la protection sociale doivent viser en priorité à favoriser l'insertion sur le marché du travail. Cependant, si au lieu de rétablir une frontière entre l'emploi et le non-emploi, cela a pour conséquence de remettre en cause la légitimité de cette frontière, toute une autre série de problèmes se posent dont la solution suscitera d'autres interrogations. Pour les résoudre, il faudra alors répondre à d'autres questions: dans quelle mesure, par exemple, des gens qui ont travaillé toute leur vie ont-ils le droit de jouir d'une retraite active mais dont ils ne tireront pas de rémunération; ou encore, comment concilier les responsabilités que les personnes handicapées ont vis à vis de la société avec le droit de ces personnes à être traitées et à vivre de façon équitable et digne et dans une aisance raisonnable.

La nature même du travail entre aussi en ligne de compte. Faut-il, par exemple que les mères et les pères de famille puissent se consacrer sans crainte aux soins et à la garde de leurs jeunes enfants? L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est une question de politique générale qui revêt de plus en plus d'importance. Elle a de graves implications pour les politiques du marché du travail et de la protection sociale et nécessite donc une approche bien coordonnée. Il en est ainsi, par exemple, de la liberté d'aller et venir entre le travail et l'inactivité ou entre le travail à plein temps et le travail à temps partiel ou encore la prise en compte par les régimes de retraite d'activités non rémunérées.

L'ouvrage expose les aspects culturels généraux liés à ces questions mais il s'attarde davantage sur les aspects plus techniques des politiques appropriées. Si l'on veut pouvoir relever ces défis, il faut non seulement en avoir la volonté politique, mais savoir se doter de l'expertise et des connaissances nécessaires. Cela demande une approche multidisciplinaire et un engagement en faveur du dialogue social dont ce livre est déjà en soi un excellent exemple.

Tous les grands débats contemporains sur la mondialisation, le consumérisme, le pouvoir des grandes entreprises, l'avenir de la démocratie, l'Etat-Providence et bien d'autres sujets encore, impliquent que l'on s'interroge sur l'équilibre entre risque et sécurité, sur les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé et sur le bon dosage entre l'Etat et le marché. De l'issue de ces débats dépend notre avenir collectif et individuel. Or, ils suscitent le plus souvent plus de passion qu'ils ne jettent de lumière sur les choix possibles. La grande qualité de cet ouvrage est de montrer que ces intérêts peuvent, sinon être totalement conciliés, du moins s'exprimer dans un souci de compréhension mutuelle et de cohérence, de façon à parvenir à des compromis acceptables et durables entre rentabilité et croissance économique d'une part, cohésion et justice sociales, de l'autre.

Les responsables politiques et les acteurs sociaux qui cherchent les moyens pour que l'emploi et les systèmes de protection sociale s'épaulent mutuellement, tireront sans aucun doute le plus grand profit de cette discussion critique de scénarios politiques novateurs et alternatifs, qui transcende nécessairement le carcan des calendriers électoraux.

Tableaux

Les tableaux illustrent quelques tendances marquantes du marché du travail qui ont d'importantes répercussions sur la protection sociale dans la zone OCDE ou l'Union européenne, et notamment les perspectives d'évolution des taux de dépendance, les taux d'activité féminine, les taux d'activité par groupe d'âge, l'incidence du chômage de longue durée, l'incidence de la pauvreté dans les foyers où le chef de famille est chômeur, l'évolution de l'emploi temporaire et la dispersion des revenus dans les pays de l'OCDE.

Tableau 1 Coefficient de dépendance de la population âgée (%)
(population de plus de 64 ans par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans)

	1980	2000	2010	2030	2050
Allemagne	23.7	24.0	29.6	43.3	48.7
Australie	14.7	18.0	19.8	32.2	37.5
Autriche	24.0	21.5	24.0	40.3	53.6
Belgique	21.9	25.2	26.0	42.6	48.3
Canada	13.8	18.7	20.7	37.3	40.1
Danemark	22.3	22.7	25.8	38.4	40.3
Espagne	17.0	24.9	27.0	42.3	72.0
Etats-Unis	16.9	19.0	19.5	33.6	35.5
Finlande	17.7	22.2	25.4	43.5	44.0
France	21.9	24.4	25.3	38.7	44.2
Grèce	20.5	26.7	30.3	42.3	64.5
Irlande	18.3	16.8	18.2	28.3	39.9
Italie	20.4	26.9	31.4	49.1	65.7
Luxembourg	20.0	21.2	23.4	37.1	45.2
Nouvelle-Zélande	15.7	17.7	18.9	30.4	34.3
Pays-Bas	17.4	20.2	23.0	43.0	49.1
Portugal	16.4	23.2	25.2	35.9	56.3
Royaume-Uni	23.5	24.6	25.9	38.3	42.2
Suède	25.4	27.1	29.7	43.4	46.5

Source: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*, Genève, Bureau international du Travail, 2000.

Tableau 2 Taux de participation des femmes à la main-d'œuvre, 1997

Allemagne	61.8
Australie	63.5
Canada	68.7
Danemark	74.7
Etats-Unis	72.5
France	60.4
Italie	44.1
Japon	63.8
Pays-Bas	76.8
Royaume-Uni	68.9
Suède	76.7

Source: OCDE: *Statistiques de la population active 1999*.

Tableau 3 Taux d'activité de la main-d'œuvre par tranche d'âge, 1999

	15 à 24	25 à 54	55 à 64
Australie	70.6	80.0	40.0
Canada	63.5	84.6	50.0
Etats-Unis	65.5	84.1	59.3
Japon	47.2	82.0	67.0
Norvège	64.0	87.6	68.0
Nouvelle-Zélande	63.3	82.0	60.0
Suisse	68.6	87.5	73.6
UE	47.8	82.2	41.4

Source: OCDE: *Perspectives de l'emploi 2000*.

Tableau 4 Incidence du chômage de longue durée en tant que pourcentage du chômage total

	1980	1985	1990	1994	1999
Australie	19.8	30.9	21.6	36.3	29.4
Canada	3.8	10.3	5.7	15.2	11.6
Etats-Unis	4.3	9.5	5.5	12.2	6.8
Japon	16.5	13.1	19.1	17.5	22.4
Norvège	...	10.0	20.2	24.1	6.8
Nouvelle-Zélande	...	...	20.9	32.3	20.8
Suisse	...	...	...	28.9	39.8
UE	24.5	45.5	45.1	43.5	41.2

Sources: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, ILO 1999; OCDE: *Perspectives de l'emploi 2000*.

Tableau 5 Taux de pauvreté relative dans les ménages où le chef de famille est au chômage

Allemagne	44
Belgique	28
Danemark	3
France	35
Italie	36
Pays-Bas	23
Royaume-Uni	48
UE 12	38

Source: Commission européenne: *L'emploi en Europe 1994*, 1995.

Tableau 6 L'emploi temporaire
(contrats à durée déterminée en pourcentage des trav ailleurs temporaires)

	1985	1990	1991	1994	1996	1997	1998
EU 15	8.4	10.3	10.4	11.0	11.8	12.2	12.8
Hommes	7.6	9.3	9.3	10.1	11.1	11.5	12.0
Femmes	9.7	11.8	11.9	12.1	12.7	13.1	13.7

Source: Commission européenne: *L'emploi en Europe 1999*, 2000.

Tableau 7 Dispersion des gains entre le décile médian et le premier décile (D5/D1), 1995

Allemagne	1.44
Australie	1.65
Canada	2.28
Danemark	1.38
Etats-Unis	2.09
France	1.65
Italie	1.75
Japon	1.63
Pays-Bas	1.56
Royaume-Uni	1.81
Suède	1.34

Source: OCDE: *Perspectives économiques*, 1996.