

DOCUMENT DE TRAVAIL

À PROPOS DES DIFFICULTÉS DE TRADUCTION
DES CATÉGORIES D'ANALYSE DES MARCHÉS
DU TRAVAIL ET DES POLITIQUES DE L'EMPLOI
EN CONTEXTE COMPARATIF EUROPÉEN

JEAN-CLAUDE BARBIER

N° 03

septembre 2000

**CENTRE
D'ETUDES
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr

À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen

JEAN-CLAUDE BARBIER
Centre d'études de l'emploi et Université Paris VII-Denis Diderot

DOCUMENT DE TRAVAIL

N°03

septembre 2000

Ce texte a été soumis au **comité éditorial** du CEE, composé de : Gabrielle Balazs, Jean-Claude Barbier, Pierre Boisard, Bruno Courault, François Eymard-Duvernay, Jérôme Gautié, Michel Gollac, Françoise Laroche, Marie-Thérèse Letablier, Martine Lurol, Emmanuèle Reynaud, Bernard Simonin, Marie-Madeleine Vennat, Serge Volkoff.

À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen

Jean-Claude Barbier

Résumé

Réfléchir sur les catégories comparées d'analyse des marchés du travail et des politiques sociales amène inévitablement à se situer dans le registre de l'opposition classique entre une posture *universaliste* et une posture *relativiste*. La construction nécessaire de la comparabilité des objets est préalable. Nous situons notre réflexion dans la perspective des travaux de l'*effet sociétal* de l'école d'Aix, dont l'un des apports méthodologiques les plus significatifs est de s'attaquer clairement à la construction des «unités de comparaison».

Les catégories communes en usage à propos du travail et de la protection sociale, de même que les catégories scientifiques peuvent être considérées *en tant que formes*. Cette approche permet, tout en ne récusant pas la recherche d'une analyse universelle des sociétés humaines, de faire droit à la diversité de leurs créations ainsi qu'à l'identification particulière du moment et du lieu de ces créations, dont la diffusion entre sociétés est empiriquement manifeste.

La problématique de l'analyse sociétale considère comme centrale la nécessité que la comparaison porte sur «des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des "cohérences nationales" propres à chaque pays».

En outre, il convient de s'insurger contre la *réduction* instrumentale et procédurale des langues, qui disparaissent souvent dans la comparaison internationale. Le contexte institutionnel de sa conduite et ses usages sociaux actuels révèlent un inquiétant renoncement à faire interagir entre elles les significations propres à chaque «contexte» linguistique.

Ces perspectives d'analyse (création de formes, analyse des interdépendances, compréhension des significations portées par les langues) sont appliquées à une série de notions courantes de l'analyse du marché du travail : politiques dites «actives» de l'emploi, insertion, minima sociaux, employabilité et régimes d'activité et d'emploi.

Mots clés : universalisme, culturalisme, employabilité, politiques actives de l'emploi, union européenne, insertion, minima sociaux.

Labour Market and Employment Policies Categories : The Limits of Universalistic Approaches

Abstract

Labour market and employment policies analytical categories mostly stem from orthodox universalistic economics. Debates and publications widely draw on them not only in international fora but also in academic circles. That labour markets behave homogeneously across the world is too often taken for granted. The same is true of policies and programmes that are generally analyzed as functional equivalents within “national contexts”. This approach is typically flawed because labour market and employment policies are embedded in “societal settings” and typically relate to “welfare regimes”. Comparability should thus never be presumed.

Indeed analytical categories in general should first be considered as historically and socially constructed “forms” originating in what Castoriadis terms societies’ “basic imaginary”. This obviously applies to labour market research. As institutions they are embedded in “societal coherences” : comparisons therefore should always take into consideration the set of relationships existing between national social protection and employment systems. On top of this, using non native speakers’ international English for comparisons entails losing the various “significant dimension” pertaining to all languages, and relying only on their “code dimension”. But specific and diverging national meanings inform concepts and descriptive categories used in each national situation.

The paper explores how conventional categories like “active labour market policies”, “social exclusion”, “social integration”, “employability”, etc. may be deconstructed in this perspective and it addresses the critical stakes international labour market comparison entails, particularly in the context of European Union institutional building.

Key words : *Labour market policies, cross-national comparison, universalistic theory, societal coherence, employability.*

Réfléchir sur les catégories comparées d'analyse des marchés du travail et des politiques sociales¹ amène inévitablement à se situer dans le registre de l'opposition classique entre une posture *universaliste* (un universalisme «fonctionnaliste» qui implique la convergence des phénomènes économiques) et une posture *relativiste* qui prend le chemin du «culturalisme». La comparaison européenne, cas particulier de la comparaison internationale, rend ce choix théorique initial indispensable, qui n'oblige pourtant pas à choisir *l'un contre l'autre* ; de l'option initiale, en tous les cas, dépend la capacité à maîtriser les limites intrinsèques aux méthodes purement statistiques et à les dépasser.

À l'occasion des échanges de toute nature qui sont favorisés par la construction européenne, la fréquence et l'importance des comparaisons n'ont cessé de croître depuis dix ans dans ce domaine. Force est de reconnaître que, si de nombreux travaux comparatifs rigoureux sont désormais conduits et que la réflexion sur la théorie des comparaisons s'est développée (Esping-Andersen, 1990 ; Schmid, 1996 ; Théret, 1995), cela n'empêche pas que nombre d'autres, pour l'essentiel économiques, continuent d'être réalisés le plus souvent dans la presque totale ignorance des premiers. Les types les plus représentatifs sont d'une part les comparaisons économiques fondées sur la théorie actuellement dominante en économie² et, de l'autre les comparaisons «instrumentales» réalisées par les organismes internationaux, comme les services de la Commission européenne (deux types au demeurant étroitement liés). Tout ne se passe pas toutefois comme si les deux secteurs s'ignoraient complètement et l'on peut parfois repérer des inflexions dans le contenu ou les méthodes des comparaisons économiques «standards». Mais ces influences restent encore rares malgré les enjeux d'une connaissance plus rigoureuse qui, on essaiera de l'illustrer ici, sont pourtant fort importants.

Prenons l'exemple des problèmes de liaison entre la démographie, l'activité et les politiques qu'on appelle en France «familiales». Si la critique des insuffisances criantes des comparaisons fondées sur des indicateurs statistiques est ancienne (Barbier, 1990, 1995a), cela ne signifie pas pour autant que les statistiques internationales de la protection sociale la prennent en compte. Les difficultés liées à l'identification des différences concernant le temps partiel constituent un autre exemple. On a certes vu se développer des indicateurs calculés en «équivalents temps plein», notamment à l'occasion du suivi de la «stratégie européenne de l'emploi» décidée à Luxembourg, en 1997. Toutefois, les subtilités de l'analyse comparative approfondie sont souvent ignorées. On pense par exemple à l'influence, dans les comparaisons, de la durée hebdomadaire prévue dans les contrats à temps partiel, voire à la comparaison des volumes de travail, qui modifient parfois radicalement la pertinence de la comparaison fondée uniquement sur des taux d'activité³.

Parallèlement, des catégories et notions composites, floues et ambiguës, construites à l'occasion des comparaisons à caractère opératoire, se diffusent et persistent même quand de larges secteurs de la recherche en contestent la pertinence de façon convaincante : un bon exemple de ce type de confusion maintenue est celui de l'usage de la notion de «politique active», par contraste avec la «politique passive» de l'emploi (on revient plus loin sur cet exemple canonique).

¹ On considère ici celles de l'emploi comme l'un de leurs cas particuliers.

² Leur type est illustré dans les publications comparatives de l'OCDE.

³ Sur la comparaison des volumes de travail, voir Husson (1993) ; une comparaison entre les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Suède montre, entre autres, l'importante influence des temps partiels courts pour les femmes aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Plantenga et alii, 1999). Gadrey et alii (1999) ont récemment montré clairement les différences de construction sociale du temps partiel au Japon et en France. Voir aussi Boisard, 1999.

Il y a bien sûr une explication, simplement instrumentale, à cette faible fécondation des travaux comparatifs par la réflexion rigoureuse : elle tient à l'existence d'une demande internationale très dynamique pour la production de résumés statistiques robustes, utilisables dans les processus politiques. Cette demande porte sur des *outils cognitifs* dont le rôle est crucial dans les instances internationales. Elle est déterminée par des contraintes de coût, d'urgence, de facilité d'utilisation, de standardisation et de routinisation. Il faut aussi adjoindre à cette explication les effets liés à la prééminence stratégique de l'économie dans ces arènes, et au sein de cette discipline, celle de l'économie néo-classique. C'est au travers de ce double filtre (instrumental, cognitif) que passent, éventuellement, la défense de ses intérêts par tel ou tel acteur de la construction des politiques publiques. *Ipso facto*, le travail scientifique comparatif approfondi ne peut manquer de se poser la question de ses éventuels usages normatifs, politiques, mais aussi stratégiques.

La construction nécessaire de la comparabilité des objets est préalable. Nous proposons ici de situer notre réflexion dans la perspective des travaux de l'*effet sociétal* (Maurice, 1989 ; Maurice et alii, 1982) dont l'un des apports méthodologiques les plus significatifs est de s'attaquer clairement à la construction des «unités de comparaison», ce qui constitue, à notre sens, l'un des points clés de la recherche comparative internationale⁴.

Avant d'analyser des exemples significatifs de catégories et d'indicateurs utilisés dans la comparaison des marchés du travail et de la protection sociale, on présentera quelques considérations théoriques et méthodologiques.

1. CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES SUR LA COMPARAISON DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

Pour l'école économique dominante, l'universalisme va de soi : la comparabilité est présumée implicitement puisque catégories, fonctions, relations causales sont considérées comme universelles et «décontextualisées». Selon cette approche, les variations nationales (ou, d'ailleurs plus locales) jouent comme des «déclinaisons» ou des «contextes». Ce n'est évidemment pas le cas de l'approche régulationniste (Boyer, Saillard, 1995 ; Barbier, Théret, 1999).

On remarquera au passage que des travaux économiques comparatifs qui affrontent explicitement les limites de la posture universaliste posent, en tant qu'éventuelle hypothèse à réfuter, la capacité des catégories économiques universalistes (et de leurs indicateurs de mesure associés) à rendre compte des phénomènes nationaux : ainsi, le constat des différences nationales rencontrées à l'occasion de la comparaison des *systèmes d'emploi* au Japon, en France et aux États-Unis a pu être présenté comme une «énigme» (Gadrey et alii, 1999, p. 4 et suivantes). À dire vrai, compte tenu d'une certaine tradition sociologique, ce serait plutôt la similitude constatée dans des situations nationales diverses qui pourrait sembler «énigmatique».

⁴ Mac Intyre (1972, p 12) écrit à propos de la comparaison des attitudes politiques : «*a key question is : what are the units in each culture which are to be compared*».

1.1. La création historique des formes sociales

Fondamentalement, si l'on fait droit à la problématique de Castoriadis (1975), dans les sociétés historiques, l'*imaginaire radical* (à la fois imagination radicale de la psyché et imaginaire social instituant au plan collectif) se présente comme une *phusis* de l'homme au sens de l'effectivité universelle» (Castoriadis, 1997, p. 25 ssq.). Cet imaginaire ne «coïncide avec aucune norme», même s'il «appartient aussi à cette *phusis* de l'homme de créer des normes» et il «n'y a aucun contenu de ces normes qui se laisse dégager comme effectivement universel».

Pour cet auteur, «(a) on ne peut pas considérer comme universaux normatifs les universaux triviaux traduisant les contraintes universelles sous lesquelles se déploie le social-historique - production de la vie matérielle, reproduction sexuée - ; (b) les universaux de langage, autres que phonologiques, ne peuvent concerner que la dimension *ensidique*⁵ du langage, le code et non la langue, l'instrumental et non le significatif proprement dit (c'est à ceci qu'appartient toute la "catégorisation" des référents opérée par le langage (...)) ; c) les seuls universaux avec normativité matérielle sont l'interdit de l'inceste et du meurtre "libre" (...) à l'intérieur de la communauté». Ce constat est cohérent avec le fait que «chaque société est un être pour soi, elle crée un monde propre» (ibid., p. 40).

Commentant Castoriadis, P. Raynaud a insisté sur le caractère irréductible à une «logique de l'évolution» (universalisante) de «l'organisation des valeurs et des "significations sociales imaginaires" qui définissent une société» (Raynaud, 1987, p. 151). Castoriadis écarte en effet expressément la validité de l'idée de «processus de rationalisation» dans l'histoire de l'humanité, ou, plutôt, lui assigne une application restreinte : «il y a "progrès" et "cumulation"» uniquement dans «le logico-mathématique et le technique» (ibid., p. 35) et cela ne saurait rendre compte du fait que «le déploiement du monde dépend de l'imaginaire humain».

Cette analyse, qui vaut pour la création sociale de *formes* fondamentales, comme celle de «démocratie», est utilisée par Castoriadis dans une perspective historique très longue : elle justifie la diversité selon les sociétés. La forme (*eidos*) est, chez cet auteur, d'un usage très large et peut désigner aussi bien «la musique comme telle ou telle œuvre de musique particulière, ou la Révolution française» (Castoriadis, 1966, p. 110), mais aussi des «créations» aussi diverses que «Auschwitz et le Goulag, au même titre que le Parthénon ou Notre-Dame de Paris» (ibid., p. 100). Il précise en outre que l'idée de création «n'est pas du tout identique à l'idée de valeur» car toute création n'est pas «à avaliser».

Les catégories communes en usage à propos du travail et de la protection sociale, de même que les catégories scientifiques peuvent être considérées *en tant que formes*. Cette approche permet, à notre avis, tout en ne récusant pas la recherche d'une analyse universelle des sociétés humaines, de faire droit à la diversité de leurs créations ainsi qu'à l'identification particulière du moment et du lieu de ces créations, dont la diffusion entre sociétés est empiriquement manifeste.

Le recours au concept d'*imaginaire social instituant* ne semble pas incompatible avec d'autres travaux théoriques : en dépit de paradigmes de référence fort différents, plusieurs auteurs convergent pour situer la source des valeurs dans l'action collective (Maurice et alii, 1982 ; Reynaud, 1979).

La façon dont les sociétés nationales créent, chacune à leur manière, des catégories spécifiques comme celles de travail, de chômage ou de protection sociale (puis les utilisent comme

⁵ Le terme vaut pour «ensembliste-identitaire».

représentations) semble donc ainsi justifiée dans la diversité la plus fondamentale des conditions de leur genèse. Certaines de ces catégories ont acquis, dans la période contemporaine et dans une aire géographique limitée, une signification commune qui n'en devient pas pour autant universelle⁶.

Admettons qu'il reste pourtant un écart considérable entre l'identification du rôle de l'imaginaire social instituant et l'analyse des conditions sociales précises de la genèse de formes et de valeurs spécifiques, mais aussi entre l'identification de ces valeurs et les activités sociales spécifiques qui expliquent la construction de catégories dans des disciplines ou des activités spécialisées, mais aussi dans le langage courant⁷.

On ne saurait traiter ici des diverses médiations complexes qui expliquent ces liaisons et passages, et l'on retiendra seulement que la prise en compte de l'imaginaire instituant et de la création des formes constitue une explication fondamentale de la diversité nationale.

Le recours à la notion d'imaginaire instituant permet aussi de penser le caractère historique de la création des catégories et de rendre compte, sinon de véritables «ruptures»⁸, qui semblent exceptionnelles dans l'analyse de Castoriadis, du moins du rôle plus «ordinaire» de l'imaginaire dans les sociétés. Si des catégories comme celle de «chômage» ou de «population active» sont créées à la même époque dans les pays européens, il ne s'ensuit pas qu'elles revêtent spontanément des significations communes (encore moins universelles) et ceci se repère aussi bien dans les catégories statistiques que dans la dénomination et le vécu communs des situations individuelles et des statuts vis-à-vis du travail ; en outre, des représentations à l'origine nationalement diverses, peuvent ensuite converger (Topalov, 1994, 1999). C'est la raison pour laquelle une approche d'inspiration essentialiste doit être révoquée, telle qu'on la trouve présente dans les théories désignées comme «culturalistes» par les travaux de l'école d'Aix.

1.2. Les impasses du «culturalisme»

S'agissant du sens que les acteurs donnent aux catégories, à leurs hiérarchies et interdépendances, les approches «culturalistes» partagent une caractéristique commune qu'on peut qualifier d'*essentialisme*. Hofstede (1980) étudie les «conséquences de la culture» et construit la notion de «programme mental» qui serait transmis aux individus d'une nation donnée par une socialisation à chaque fois particulière. Ses enquêtes (quantitatives) le conduisent à analyser les cultures en fonction de dimensions universelles (distance au pouvoir, refus de l'insécurité, masculinité et individualisme) qui se combinent de façon spécifique dans chaque pays. C'est ainsi que le «programme mental» français serait marqué par le hiérarchique et l'attachement à la sécurité, pendant que le suédois serait le moins marqué par la masculinité. Cette analyse postule la permanence de traits, d'attitudes collectives, donc de *cultures* comme facteurs explicatifs d'éventuelles incompréhensions ou conflits de représentations et de valeurs à prendre en compte dans les comparaisons. Ces caractéristiques permanentes, voire immémoriales, des cultures nationales se rencontrent aussi chez d'Iribarne (1991,

⁶ Il suffit de prendre l'exemple du chômage dans les pays en voie de développement ; la notion même de «protection sociale» n'est pas strictement commune dans les pays développés, etc.

⁷ Topalov (1999, p. 446) souligne l'interaction entre les représentations savantes et les représentations et pratiques communes.

⁸ L'autre processus historique lié à celui de la création imaginaire est celui des «ruptures historiques qui permettent l'instauration de nouvelles normes sociales» (Raynaud, *ibid.*, p. 151).

p 599-614), par exemple dans sa controverse avec Maurice, Sellier et Sylvestre. Pour lui, la spécificité nationale est première et fondamentale. Dans le cas de la France, par exemple, «le rang» (comme élément d'une plus vaste «logique de l'honneur») détermine «le vocabulaire, les conduites et les dispositifs» ; «la détermination des rangs ne relève pas d'un contrat à durée limitée, mais de la reconnaissance d'essences intemporelles». Le «refus de déchoir» peut alors devenir un facteur explicatif décisif du chômage français.

Une telle approche conduit, logiquement, à rechercher des catégories et des liaisons à chaque fois spécifiques dans l'analyse des phénomènes liés à l'emploi et à la protection sociale. Puisque les spécificités «des “éléments structuraux” traversent remarquablement les siècles et sont en tout cas bien antérieurs à l'apparition des sociétés industrielles» (ibid., p. 613), il est malaisé de penser les conditions du changement de ces «logiques», de même que de comparer, de société à société, de véritables interdépendances ; de même, les imitations, les apprentissages ne peuvent alors être confrontés à ce qui relève d'une «dépendance du passé» (Barbier, 1998d).

1.3. «Interdépendances» et cohérence sociétale

La problématique de l'analyse sociétale considère comme centrale la nécessité de comprendre des «interdépendances» et c'est l'un de ses apports essentiels dans l'optique qui est la nôtre ici. Il y a, chez elle, insistance sur le fait que la comparaison porte sur «des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances⁹ des “cohérences nationales” propres à chaque pays» (Maurice, 1989, p. 182) ; d'où le fait que ses critiques¹⁰ lui ont reproché son «fonctionnalisme», bien que ses auteurs aient conceptualisé les modalités du changement (Gazier et al., 1998). Nous laisserons de côté ce débat important, pour revenir sur la question des «interdépendances» qu'il est indispensable de considérer pour la comparaison internationale dans notre domaine.

Sans méconnaître sa perspective individualiste méthodologique, qui contraste fortement avec les démarches holistes de l'école de la Régulation ou de l'école d'Aix, ainsi qu'avec celle de Castoriadis, on ne peut manquer d'être frappé du fait que des «interdépendances» occupent une place importante dans la méthode comparative utilisée par Max Weber.

J.-P. Grossein, dans sa présentation à Weber (1996, p. 59) analyse la notion d'«affinité élective» ou encore d'«adéquation» entre les structures sociales et les «orientations de l'action sociale (ou éthiques)». Il note qu'«éthiques et structures sont dans un rapport d'affinité élective (ou d'adéquation) quand une éthique prescrit les modes de comportement que les structures exigent, mais cette adéquation n'est ni automatique ni systématique : les éthiques ont leur propre histoire, qui la plupart du temps, n'est pas linéaire». Il s'agit ici de la spécificité de conduites éthiques individuelles.

D'autre part, les tenants de l'approche sociétale font référence directement aux travaux de N. Elias qui conceptualise différemment les interdépendances. Pour lui (Elias, 1974), la prise en compte des interdépendances spécifiques à telle ou telle formation sociale n'est pas contradictoire avec le projet d'explication universaliste : «en découvrant des interdépendances, on rétablit l'ultime identité de tous les hommes (...), on parvient ainsi à transcender le plan où les phénomènes sociaux se présentent comme un alignement de sociétés et de “civilisations différentes”, où l'observateur a l'impression que

⁹ Topalov (1999, p. 465) note avec pertinence que les interdépendances renvoient aussi aux «propriétés systémiques de la langue».

¹⁰ Voir notamment Rose (1985), Lutz (1988), Reynaud (1979).

l'analyse sociologique des différentes sociétés ne peut se faire que sur une base relativiste» (ibid., p. 234-235).

Directement en liaison avec la compréhension des interdépendances sociales, Elias donne de multiples exemples de la signification différente de catégories ou de dénominations, mais aussi de notions, dans des sociétés différentes : le jardin anglais, par exemple est relié, à la différence du jardin français à «une société dans laquelle les rois n'ont jamais pu instaurer longtemps un régime autocratique ou absolutiste» (ibid., p. 257) ; la dénomination de «duc» ne prend pas du tout le même sens dans les sociétés allemande et française ; la vénalité des charges, la place de l'université (Elias, 1973), etc., constituent autant de phénomènes qu'on ne peut comparer terme à terme en les isolant des autres éléments qui entretiennent avec eux des interdépendances. Cette approche théorique semble particulièrement féconde dans la construction d'une capacité à interpréter, loin de la grille universaliste, les catégories, les valeurs et les notions pertinentes dans l'analyse des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

1.4. La dimension linguistique des comparaisons internationales

La comparaison internationale est particulièrement influencée par les questions qui ressortissent à la variété des langues. Nous trouvons là un cas particulier du problème plus général de la *possibilité même* de la traduction ; comme pour la comparaison internationale, ce débat est marqué par l'opposition entre universalisme et relativisme (Steiner, 1978).

Très peu d'attention est cependant en général accordée à cette dimension particulière du travail de comparaison. La solution la plus simple est généralement retenue, qui consiste à recourir au «volapük» contemporain¹¹ (à l'*Eurospeak* dans le cas de l'Europe) qui a pour base la version appauvrie de l'anglais universel des «*non native speakers*». Ce *pidgin* n'est, faut-il le souligner, ni l'anglais britannique ni l'*American English* mais il «fait l'affaire» (instrumentalement parlant) en supposant que toute langue possède des équivalents lexicaux aux mots (signifiants) de l'anglais international, sans s'attaquer à la question des signifiés ou, *a fortiori*, à celle des référents.

Steiner (1978, p. 431-438) identifie ainsi le problème : «La croûte superficielle de l'anglais est acquise par des gens totalement étrangers à la trame historique, aux facettes multiples de la morale intériorisée et de la culture enfouie dans la langue (...). À mesure qu'il gagne toute la surface de la terre, l'anglais international est comme un lait de chaux, merveilleusement fluide mais dépourvu de base». Cette «base» absente sera illustrée ici, en matière d'emploi, par l'absence de *référents* pour des signifiants qui trouvent cependant des traductions, à partir de l'anglais universel, dans les diverses langues de la Communauté.

Le nouveau volapük ou *pidgin* a partie liée avec le modèle standard de l'économie dominante, ce qui constitue l'un de ses avantages stratégiques, mais, par construction, il exclut tout un pan de la comparaison internationale *significative*, c'est-à-dire de ce qui fait sens, dans leur propre langue, pour les acteurs et les sujets.

Castoriadis (1997, p. 25) rejoint ici Steiner dans son verdict sur les efforts de la linguistique structurale (sur l'exemple de Chomsky et de ses structures syntaxiques élémentaires) : «Les

¹¹ Le volapük a précédé l'esperanto. Le volapük, langue internationale (combinaison de *vol*, issu de *world* et de *pük*, issu de *speak*), fut inventé par le curé allemand J.M. Schleyer, près de Constance, à partir d'une base principalement anglaise et des emprunts au latin. La langue a connu son apogée en 1889, puis a été détrônée par l'esperanto (voir sur ce sujet Eco, 1994).

universaux qu'essaient de dégager certains linguistes concernent tous, en vérité, le code»; ils privilégient «l'instrumental et non pas le significatif proprement dit». Steiner (1978, p. 110) reprend pleinement à son compte G. Lakoff sur cette question : «les résultats vraiment marquants de la grammaire transformationnelle sont, à mon avis, ceux qui sont négatifs, les milliers de cas où elle s'écroule pour une bonne raison : pour avoir essayé d'étudier la structure du langage sans tenir compte du fait qu'il sert à des êtres humains à communiquer dans un contexte social». Il conclut qu'«une conception méta-mathématique du langage s'appuyant sur des unités atomisées pré- ou pseudo-linguistiques¹² ne saurait rendre les conditions et la nature des rapports entre les langues telles qu'elles existent et se différencient» et appelle à «une démarche centrée sur les langues plutôt que le langage», une «prééminence implicite accordée au sens, plutôt qu'à la "syntaxe pure"» (ibid.).

Reprendre à son compte cette approche, en matière de comparaison internationale, ne conduit pas à verser dans le relativisme ni à conclure à l'impossibilité radicale de la traduction. Cela amène en revanche à s'insurger fortement contre la *réduction* instrumentale et procédurale des langues. Le contexte institutionnel de la conduite des comparaisons et leurs usages sociaux actuels révèlent un inquiétant renoncement à faire interagir entre elles les significations propres à chaque «contexte» linguistique : le cas du marché du travail et des systèmes de protection sociale l'illustre abondamment. On ne peut s'empêcher de penser qu'il y a là, à côté du fameux «déficit démocratique» de l'Europe, un véritable «gouffre linguistique».

2. QUELQUES EXEMPLES DE COMPARAISONS

On se contentera ici de contribuer à l'immense programme d'identification et de situation historique des créations de formes, sans prétendre élucider systématiquement des causalités et des affinités, ou encore des interdépendances dans l'exercice de la comparaison internationale. Les arguments précédents conduisent à préconiser l'établissement d'une grille des «ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des "cohérences nationales" propres à chaque pays» pour notre champ particulier.

Nous avons proposé, pour l'analyse des politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis, d'articuler entre elles cinq entités, à titre exploratoire¹³ (Barbier, 1998a, p. 394-400) : ce sont (i) les systèmes nationaux de protection sociale (SNPS, Théret, 1995) -auxquels sont étroitement articulées les politiques de l'emploi- ; (ii) les ensembles pertinents de valeurs contemporaines en vigueur dans les communautés politiques nationales ; (iii) les règles collectives de la relation d'emploi, gouvernant les pratiques de gestion des ressources humaines ; (iv) les politiques macro-économiques ; et (v) les régimes d'activité et d'emploi.

Plusieurs notions seront maintenant examinées, dans ce cadre d'analyse. Il s'agira, à chaque fois, de considérer les formes issues des créations sociales dans un contexte d'interdépendance sociétale et de spécificités linguistiques.

¹² Analyse particulièrement en phase avec celle de Castoriadis, cité plus haut, à propos des universaux de langage et du «logico-mathématique».

¹³ L'utilisation de cette structure de cinq éléments est à peine esquissée. Cette démarche ne se fixe pas l'objectif de proposer une modélisation compréhensive, comme celles de B. Théret (1995) ou de G. Schmid (1996), par exemple. Elle se situe à un niveau intermédiaire.

2.1. Les politiques dites «actives» de l'emploi

C'est en Suède que la forme initiale d'une «politique active du marché du travail» est née. Celle-ci, débattue à partir des années trente, fut mise en œuvre dans les années cinquante. Au congrès de LO (la fédération syndicale des salariés), en 1951, un groupe d'économistes et de syndicalistes imaginèrent une politique originale, convaincus que «la demande excessive doit être évitée pour empêcher les pressions inflationnistes, mais que, dans le cas où en conséquence on n'obtient pas le plein emploi par le jeu des forces du marché dans tous les secteurs et les zones géographiques, le gouvernement doit mener une politique sélective et favorable à l'ajustement dans le domaine du marché du travail» (Roehn, 1985, p. 66). Cette politique combinait une politique macro-économique, une politique de salaires «solidariste» et des mesures sélectives qui devinrent une partie intégrante de la stratégie économique suédoise. Comme le rappelait B. Rehnberg (1984, p. 105), le directeur de l'office suédois du marché du travail, ces mesures sélectives ont été fondées sur «la balance équitable à établir entre le droit de l'individu à choisir librement son emploi et l'obligation de la société d'assumer ses devoirs à l'égard du citoyen¹⁴».

Quoiqu'il soit advenu depuis, dans l'évolution considérable de la politique suédoise, on peut estimer que cette forme inventée en Suède y a continué de colorer les politiques contemporaines. Il en est resté, notamment, une conception particulière de l'*activation*, comme «pierre angulaire de la politique de l'emploi suédoise» ; celle-ci «implique que tout chômeur qui ne peut trouver un emploi doit en premier lieu se voir proposer une formation ou une mesure appropriée. Durant les années, cette stratégie d'activation a évolué vers une stratégie de mise en activité et de renforcement des compétences» (Loi sur l'emploi de 1995/96, Arbetsmarknadsverket, 1996).

C'est de cette notion suédoise que s'est plus tard explicitement emparée l'OCDE, l'officialisant par la recommandation de son Conseil de 1964, qui transforme la notion d'origine en s'inspirant des politiques menées aux États-Unis et en mettant l'accent sur la «valorisation des ressources humaines» (OCDE, 1990, p. 15 ssq). La nouvelle notion, présentée alors comme universelle, comprenait aussi bien les politiques de formation, les services de placement que la création d'emplois pour des «groupes défavorisés». Dans un rapport ultérieur, le caractère composite et ambigu de la notion apparaissait déjà, l'OCDE distinguant des «mesures d'adaptation de la main-d'œuvre» (principalement placement, information, formation et mobilité géographique) et des «mesures visant à la création d'emplois» de manière sélective (dans certaines régions et branches, pour certaines catégories, qu'il s'agisse d'incitations financières ou de créations d'emploi dans le secteur public¹⁵) (OCDE, 1978).

Dès lors, la notion de «politiques actives» perdait un sens précis enraciné dans une cohérence avec la politique macro-économique et, plus ou moins implicitement, prenait un sens normatif de plus en plus affirmé, associé à un dénigrement systématique des «rigidités» du marché du travail, au nombre desquelles il fallait compter la «protection de l'emploi», la protection sociale, etc. ; dès les années quatre-vingt dix, les «mesures concernant l'offre de main-d'œuvre, comme celles qui touchent à la formation, à la recherche d'un emploi et au placement» venaient «au cœur des débats» en raison du fait que l'OCDE estimait qu'elles pouvaient «répondre simultanément aux objectifs d'efficacité et

¹⁴ Voir, plus loin, les développements sur l'insertion dans ce contexte.

¹⁵ L'OCDE précisait qu'il convenait de distinguer cette création sélective des mesures de «régulation de la demande globale», les mesures sélectives étant spécialisées pour les «travailleurs malaisés à placer, la main-d'œuvre en surnombre des régions moins développées, les femmes avec charges de famille à la recherche d'emploi à temps partiel, etc.» (OCDE, 1978, p. 53).

d'équité» (OCDE, 1990, p. 20), pour construire une «politique de l'offre de main-d'œuvre à dimension sociale» dans trois domaines prioritaires (l'amélioration de la qualité de l'offre ; l'amélioration de la flexibilité du marché ; la facilitation de l'accès au marché du travail et l'ajustement aux mutations structurelles). Ce document de 1990 est à l'origine de la classification des «dépenses actives» en cinq catégories standardisées (administration et services de l'emploi ; formation professionnelle ; mesures en faveur des jeunes ; mesures d'aides à l'embauche ; mesures en faveur des handicapés) (ibid., annexe méthodologique) ; celles-ci s'opposent aux dépenses «passives» (indemnisation du chômage et retraite anticipée).

La pratique la plus répandue dans l'usage des comparaisons actuelles a été d'accepter les indicateurs de dépenses tirés de cette méthodologie ; les analystes les plus prudents ont émis des réserves, et ils utilisent souvent les guillemets en qualifiant les politiques de «passives» ou d'«actives», mais le cadre d'analyse dichotomique n'en reste pas moins très contraignant.

Or, ces indicateurs agrégés perdent toute pertinence pour comparer les orientations normatives nationales des politiques et les «valeurs» auxquelles elles sont associées. Plusieurs points doivent en effet être soulignés : le contexte de recherche du plein emploi au sein duquel la notion est née a disparu pour l'essentiel ; la notion s'applique désormais de façon instrumentale pour un classement technique des dépenses (c'est une comparaison, en apparence *wertfrei*) ; les éventuels liens mécaniques entre les deux «types» universels (actif/passif) sont pour l'essentiel, ignorés ; les interdépendances cruciales entre les «programmes du marché du travail» et les systèmes nationaux de protection sociale sont écrasées¹⁶. En outre, ces opérations de classement se déroulent sous l'influence de la connotation valorisante générale attachée à l'adjectif «actif» et de sa réciproque pour l'adjectif «passif».

La comparaison peut alors se déployer dans le contexte général d'une représentation universalisante du fonctionnement des marchés du travail, fortement déterminée par le privilège de la théorie économique néo-classique.

Pour ce qui concerne les aspects proprement linguistiques de l'opération, les notions d'«activation» et de «politiques actives» s'expriment bien dans l'«anglais international merveilleusement fluide mais dépourvu de base» dont parle Steiner. Une équivalence induite est ainsi faite, par exemple, entre la politique à caractère nettement «punitif» des programmes de «workfare» aux États-Unis ou de «welfare to work» en Grande-Bretagne, et les notions «d'activation» d'orientation normative très différente qui ont cours au Danemark ou en Suède, en Allemagne ou en France (Kosonen, 1998 ; Barbier, 1996, 1998c). Par ailleurs, d'autres pays, comme l'Italie (voire l'Espagne) dont les politiques n'existent encore qu'à l'état embryonnaire (relativement parlant), semblent prêts à importer la notion avant même de disposer de bases «matérielles» à quoi les rapporter (ainsi, des mots -signifiants- renvoient à des signifiés flous et une absence de référents) (en témoigne le débat italien, *L'Assistenza sociale*, 1998).

L'analyse précédente incite à *construire d'autres catégories* qui soient à même de refléter les différences significatives, et non simplement instrumentales, entre les politiques menées. C'est dans cet esprit que nous avons proposé un classement exploratoire. Sans le reprendre ici, insistons sur l'une de ses distinctions qui vise à faciliter le lien de la classification proposée à des orientations normatives différentes et à des «résultats» également différents et plus ou moins légitimes des

¹⁶ Pour prendre des exemples : la durée des droits à l'indemnisation du chômage, le caractère assurantiel de ces droits, mais aussi le statut et les revenus, les droits et devoirs des personnes quand elles sont «bénéficiaires» des dispositifs, etc.

politiques menées ; on veut parler ici de l'opposition, au sein des politiques d'intermédiation sur le marché du travail, entre des «politiques d'intermédiation simple» et des «politiques de production de services complexes» (Barbier, 1998a).

La première de ces catégories a partie liée avec une théorie socio-économique selon laquelle l'efficacité du fonctionnement du marché du travail et un objectif d'équité (implicite) sont en harmonie spontanée, quels que soient la nature et les déterminants des problèmes d'intégration des personnes dans l'emploi dans les contextes nationaux. Cette théorie tient (normativement) que l'établissement d'un *rapport avec le marché du travail* pour les individus serait l'objectif supérieur de toute politique de l'emploi (rapport éventuellement «incité» et soutenu par des mesures visant des mises en relation ponctuelles et répétées avec des offres d'emploi ou de formation). Dans ce cas, l'action publique est polarisée sur trois principales causes présumées du chômage : l'absence ou l'imperfection de l'information des offreurs et des demandeurs d'emploi, l'absence de mobilité des actifs, ainsi que la réticence des chômeurs à chercher de l'emploi.

On reconnaîtra qu'il est inacceptable de ranger purement et simplement sous la même catégorie d'*actives* de telles politiques et celles qui visent à produire des services complexes (par définition non ponctuels). Ces productions de services pour l'emploi existent dans la plupart des pays européens, mais y occupent des places très différentes ; de même, leurs acteurs sont à chaque fois spécifiques et l'État central y joue un rôle plus ou moins décisif ; elles supposent des moyens (humains et financiers) importants, une organisation du travail dans la durée et la constitution de réseaux d'acteurs stables, incluant des entreprises privées. Cependant, ce sont toutes des *investissements collectifs* dans la «production» d'emploi, ce qui les distingue des politiques visant simplement à influencer des conduites individuelles.

Le tableau ci-après illustre cette opposition par deux exemples contrastés, pris respectivement au Royaume-Uni et au Danemark.

Tableau 1 - Deux «politiques actives» opposées

	Royaume-Uni	Danemark
Exemple de dispositif	<i>Restart</i>	<i>Handlingsplan</i>
Opérateur	Service public de l'emploi (SPE)	SPE
Nature	Interview d'incitation à la recherche d'emploi	Parcours
Principe	<i>self - help</i>	Équilibre entre les besoins de la société et les besoins de l'individu
Contrat	JSA ¹⁷ de 6 mois 200£ (plus de 25 ans)	Allocation chômage de 4 ans et 1000 à 1600\$/mois
Contrat	Compte rendu des recherches d'emploi Conseil	Définition par le bénéficiaire et le SPE d'un «parcours»
Engagement de l'État	Fourniture de services ponctuels	Obligation de résultat sous quelque forme que ce soit (y compris l'emploi public de l'employeur de dernier ressort)
Sanctions	Suppression de la JSA si « <i>non compliance</i> »	Suppression de l'allocation si rupture du plan

2.2. Les politiques d'insertion et les «exclus»

Avec les politiques d'insertion, on se heurte à une autre catégorie qui pose des questions nombreuses, bien que les services de la Commission européenne traduisent sans sourciller le terme *insertion*, dans la confusion la plus débridée.

Il n'est pas méconnu que les politiques d'insertion sont nées en France, comme le terme lui même qui n'est pas traduisible dans de nombreuses langues (voir plus loin). B. Eme (1997), à notre connaissance, est celui qui a le mieux décrit les conditions de la genèse et du cheminement de cette notion¹⁸. Il observe avec justesse que ce que nous considérons comme la forme «insertion» est née au confluent d'initiatives associatives et militantes des années soixante-dix d'une part, et, de l'autre, d'une «instrumentalisation» de ces pratiques et de leur extension systématique via la constitution d'un «secteur» de politiques publiques particulières. Le terme français est fort polysémique, puisqu'il désigne à la fois un domaine de pratiques professionnelles collectives, des processus individuels qui, dynamiquement, conduisent à l'intégration de sujets dans la société, mais aussi un secteur d'activité économique particulier. Il est d'autre part marqué par sa double origine normative : d'un côté, des pratiques visant à construire des sphères de travail particulier, conduisant à l'emploi classique, mais aussi capables de se maintenir dans des logiques propres, en opposition éventuelle avec l'emploi classique ; de l'autre, la forte charge valorisante connotée par la généralisation de l'usage de la notion depuis la loi de 1988 sur le revenu minimum d'insertion, directement conçue comme associée aux droits politiques fondamentaux. En même temps, la notion spécifique née en France garde pourtant une connotation de sélectivité, s'adressant à des catégories de personnes rencontrant des

¹⁷ *Job Seeker's Allowance*.

¹⁸ Notamment Castel (1995) ; voir aussi le débat dans *Esprit*, 1998. Pour le cas des jeunes, voir Guérin-Plantin (1999) et Vernières (1997).

difficultés particulières¹⁹. Dans le cadre contemporain, l'insertion n'est pas un concept de droit commun, même si l'on peut l'utiliser ainsi (Barbier, 1997b ; Donzelot, Roman, 1998).

Ce caractère d'exception au droit commun sépare, semble-t-il, fortement les processus, les pratiques et les dispositifs publics français d'autres pratiques pourtant proches dans les pays scandinaves, mais il semble, dans une comparaison bilatérale maîtrisée, relativement réalisable de rapprocher ces pratiques comparables.

En revanche, il est tout à fait impropre à notre avis d'utiliser le terme français comme un opérateur permettant de traduire et de rendre semblables des pratiques d'orientation et de portée fort opposées dans d'autres pays. On pense ici à l'assimilation inaugurée par Rosanvallon (1995, p. 166 ssq) puis reprise depuis largement, entre les pratiques de *workfare* américaines et celles d'insertion (Barbier, 1996, 1998c).

En fait, les pratiques, comme les dispositifs publics, ne prennent leur signification propre que rapportés à l'interdépendance qu'ils entretiennent avec la notion de citoyenneté (Barbier, Thérêt, 1999) avec ce qu'elle implique pour les individus de liberté et de relation à la société. Il n'est pas indifférent, mais *a priori* fort difficile à «comprendre» en France (et, *a fortiori* rejeté au Royaume-Uni) que les demandeurs d'emploi danois aient à la fois «le droit et l'obligation» de participer aux activités que leur propose le service public de l'emploi (Jorgensen et al, 1998, p. 165)²⁰. Au Royaume-Uni, comme d'ailleurs aux États-Unis, et à la différence du cas français, les personnes engagées, sous forte contrainte, dans les dispositifs de «*welfare to work*» se voient, comme condition de la continuité de leurs prestations, soumises à une obligation (au moins théorique²¹) de «travail» (entendu dans un sens très large) ; leur situation diffère extraordinairement de celles des personnes hollandaises classées comme éligibles à la protection sociale des «handicapés» (l'équivalent de 11% de la population active) et qui n'ont nullement à justifier d'une recherche d'emploi, pendant que les allocataires britanniques des prestations d'invalidité (l'équivalent de 8% de la population active) sont en passe de devenir l'objet d'une politique généralisée de «retour au travail».

L'influence, ici à peine esquissée, des interdépendances sociétales qui donnent son sens à la notion française d'insertion trouve écho quand on essaie de la traduire dans les langues des pays de l'Union européenne.

«Insertion» n'est pas traduisible en anglais, sauf par la notion, traditionnelle et universelle d'*integration*, par approximation et dénaturation de sens. La signification et les valeurs qui sont attachées à «l'intégration» sont différentes, de même que les référents auxquels elle renvoie. Ceci se vérifie même quand la diffusion des mots (signifiants) n'emporte pas pour autant la comparabilité des pratiques (référents). On en veut pour exemple le cas d'une notion connexe à celle d'insertion, la

¹⁹ Sans mentionner ici ses nombreuses ambiguïtés, et, tout particulièrement, cette voie délicate entre le renoncement à l'insertion (l'abandon des personnes à leur sort, au prix d'un éventuel revenu universel) et le renoncement à un contrôle social débouchant sur le travail obligatoire (voir sur ce point, Belorgey, 1996).

²⁰ Ove Hygum du ministère de l'Emploi danois précise ainsi ce point clé de la réforme danoise du marché du travail : «Le principe de l'approche par les besoins prévoit une offre de services qui, à la fois, répond aux désirs et capacités des individus au chômage, mais aussi aux besoins du marché du travail. C'est pourquoi le droit à une offre va main dans la main avec le devoir de l'accepter» (Schmid et alii, 1999, p. 12).

²¹ Rodgers (1981), à propos des premiers programmes américains de *workfare*, montre que l'application de l'obligation de travail est loin d'être homogène selon les États.

«*social exclusion*», récemment introduite dans le vocabulaire britannique. Depuis 1998, le gouvernement du *Labour* a en effet inauguré des programmes spécifiques contre la destruction des liens sociaux dans certains quartiers particulièrement marqués par la pauvreté et le chômage. Leur «public cible» (dans le langage administratif) se trouve être constitué par les jeunes qui quittent le système scolaire, parfois très tôt. Ainsi, un dispositif de lutte contre la «*social exclusion*» britannique visera par exemple à établir un couvre-feu contre des jeunes qui troublent l'ordre public²² et n'aura donc que peu de choses à voir avec un dispositif français ou danois d'insertion, visant une autre définition (qualitative et quantitative) d'*exclus*. Cet exemple évoque le problème rencontré par les services de la Commission européenne, par exemple dans les interventions des fonds structurels : ils ne parviennent pas à définir de façon internationale, la catégorie d'*exclus*, alors même qu'ils promeuvent une orientation normative générale de «lutte contre l'exclusion du marché du travail».

En espagnol, le mot «*insercion*» est utilisé dans certains documents de la Commission (par exemple les lignes directrices pour l'emploi, cf. Barbier, 1998b), mais il ne correspond pas à l'existence de dispositifs précisément identifiables.

Le cas allemand est encore différent, illustré par le tableau suivant.

Tableau 2 - L'impossibilité de la traduction terme à terme

Insertion (professionnelle)	«Eingliederung»	(signifiant)
Processus de transition vers l'emploi de catégories de personnes en difficulté ; processus lié à des activités de socialisation voire de soutien psychologique (jeunes, adultes, handicapés, pauvres, etc.)	Processus d'entrée, en passant éventuellement par le «second marché», sur le «marché du travail ordinaire» régi par les conventions collectives ; Processus s'appliquant à des personnes rencontrant des difficultés particulières de chômage (adultes)	(signifié possible)
Chantier d'insertion entreprise d'insertion Emplois temporaires publics (Contrats emploi solidarité, par exemple) Dispositifs spécifiques pour les jeunes	Convention collective de la chimie, aménagement exceptionnel des salaires conventionnels Les ABM ²³ ne peuvent pas être retenues ici	Exemples de dispositifs concrets de politiques de l'emploi (réfèrent)

La communauté germanophone de Belgique utilise le mot d'*Eingliederung*, pour un équivalent de l'insertion, dans le contexte belge, assez proche du contexte français. Mais dans le contexte allemand, cela ne peut fonctionner ainsi.

Le mot *Eingliederung* est employé d'une manière croissante et pas seulement en tant que terme technique juridique (tout particulièrement dans la loi dite AFG-*Arbeitsförderungsgesetz*)²⁴. Dans le langage spécialisé ou courant, on trouve d'autres termes comme *Wiederbeschäftigung* ou *neue*

²² Voir à ce sujet les récentes controverses avec le ministre de l'Intérieur, J. Straw (par exemple, *The Independent*, 15-9-99).

²³ *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*, activités de création d'emploi associatif ou public temporaire, pour l'essentiel.

²⁴ Je remercie Matthias Knuth (chercheur à l'*Institut Arbeit und Technik*) pour son aide dans la compréhension de cette notion.

Arbeit finden qui désignent le retour à l'emploi. Mais la différence la plus importante tient au fait que, dans la signification de *Eingliederung*, il y a intégration sociale réussie, en quelque sorte, *standard*. Si l'articulation *Eingliederung/Integration*²⁵ ressemble à l'articulation *insertion/intégration*, le point le plus différent porte sur la représentation des politiques et des dispositifs : on ne considérera pas en allemand les *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen* (ABM) comme des *politiques d'insertion* dans la mesure où elles appartiennent au «second marché du travail» et qu'elles ne conduisent pas à l'entrée dans la véritable insertion professionnelle qui ne se conçoit que sur le «premier marché». En français au contraire, où la distinction premier marché/second marché n'a pas cours, la signification de l'insertion n'est pas strictement déterminée par une interrogation sur son efficacité en matière de retour à l'emploi standard, et pour cause.

Ces difficultés de traduction peuvent être complétées par l'analyse de l'utilisation de la notion de «capacité d'insertion» dans certains pays (la France, l'Allemagne, l'Espagne) par opposition à celle d'*employabilité* (Barbier, 1998b) qu'on discutera ci-après.

Il ressort de ces exemples que la comparaison est impossible au moyen de grandes notions universalistes auxquelles on associerait des indicateurs quantitatifs transnationaux. Ainsi, l'analyse de prétendus «États-providence» universels est-elle constamment menacée par des contresens et des généralisations abusives. «*To end the welfare as we know it*», pour reprendre l'expression de Bill Clinton, ne peut éclairer l'évolution des SNPS contemporains, puisque le *welfare* américain n'est qu'un secteur particulier de l'assistance sociale dans ce pays ; de même le principe de *welfare to work* n'est pas opératoire dans un contexte français (Barbier, Théret, 1999).

2.3. Minima sociaux / «prestations liées à l'exercice d'une activité»

Un raisonnement de même type peut s'appliquer à la notion française de «minima sociaux». Celle-ci est construite à la suite de la création historique successive de prestations destinées à des groupes particuliers de population, parmi lesquels le RMI (revenu minimum d'insertion) représente un cas exceptionnel, en raison de sa vocation généraliste et de son «volet insertion». À chaque minimum est associé un principe particulier d'attribution (le handicap pour l'allocation des adultes handicapés, l'isolement pour l'allocation de parent isolé, etc.).

Les «minima» n'existent pas universellement en Europe. En Grande-Bretagne, par exemple, l'*Income Support* fait fonction de minimum universel pour les pauvres de toutes catégories (avec les variations de barème et de conditions d'éligibilité liées à telle ou telle catégorie ou situation familiale). En Italie, il n'y a pas (encore) de revenu minimum pour les pauvres, etc.

L'analyse universaliste écrase ces différences et cherche à construire, coûte que coûte des notions (signifiants universels) pour faire «entrer» la variété dans des variables économiques standards. C'est le cas, par exemple de la notion, employée par l'OCDE, de «prestations liées à l'exercice d'une activité» (Johnston, 1998). La catégorie est toute entière déterminée par la fonctionnalité de la comparaison menée par l'organisation : il s'agit, sur la base de l'hypothèse de la désincitation au travail par les prestations d'une part, et, de l'autre, du mécanisme des «trappes à pauvreté», notions toutes deux décontextualisées, d'essayer de rendre comparables des prestations sociales qui ne le sont pas strictement.

²⁵ On parlera de *gesellschaftliche Eingliederung von Straffgefangenen* (pour les prisonniers) ou de *Integration der Ausländer* pour l'intégration des étrangers, au sens de ce qui serait l'insertion sociale et l'intégration en français.

Le tableau 3 (page suivante) a été construit pour illustrer le point de vue comparatif proposé par l'OCDE au regard des dispositifs existants en France, aux États-Unis et en Grande-Bretagne ; il montre que la notion englobante de «prestations subordonnées à l'exercice d'une activité» ne saurait fonder des comparaisons valides. L'auteur, secrétaire général de l'OCDE, définit ces prestations par le fait qu'on «verse un complément de revenu aux travailleurs qui occupent un emploi faiblement rémunéré» (Johnston, 1998). Il inclut parmi elles le RMI français, mais, curieusement, il ne fait pas d'allusion explicite au *workfare* américain, ni au système massif d'assistance britannique (un ménage sur cinq). Nous les réintroduisons dans le tableau pour montrer l'incohérence de la comparaison universaliste.

En réalité, une pareille notion regroupe, implicitement, deux types très différents de mesures, celles qui s'adressent à des salariés permanents, comme une subvention²⁶ à la personne pour compléter des revenus salariaux considérés comme trop bas (cas de l'*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis, ou des *inwork benefits* en Grande-Bretagne, comme l'ex-*Family Credit* récemment transformé en *Working Families Tax Credit*) ; mais d'autre part, elle concerne aussi, symétriquement, les prestations attribuées aux personnes qui, au départ, ne sont pas salariées (aide sociale/assistance, assortie de conditions de travail ou de recherche d'emploi).

Or, les constructions institutionnelles²⁷ sont décisives dans la comparaison, alors même que la notion universelle utilisée les fait disparaître. La relation essentielle ici est celle qui lie les prestations à la cohérence d'ensemble des SNPS. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le fait que le bénéficiaire du RMI en France puisse conserver une part de sa prestation (sociale, non liée à une condition de recherche d'emploi) alors même qu'il reprend un emploi, n'a aucune homogénéité avec le fait qu'un salarié pauvre américain se voit attribuer une prestation (fiscale) en fin d'année si ses revenus salariaux sont inférieurs à un équivalent du salaire minimum. De même, les *inwork benefits* britanniques restent jusqu'en 1999, exceptionnels pour un système d'*income support* conçu pour les inactifs de toutes catégories et tout l'enjeu actuel de la *welfare reform* britannique est d'américaniser le SNPS de ce pays (Deacon et commentaire de Barbier, 1999, à paraître).

Dans ces conditions, l'effet de connaissance espéré de comparaisons ignorant ces éléments ne peut être qu'extrêmement réduit. Outre qu'elles escamotent la question fondamentale de la légitimité des politiques (et donc leurs acteurs) de telles opérations réduisent la réflexion sur les marchés du travail et les systèmes sociaux à des jeux de Meccano sans aucun rapport significatif avec la réalité. Elles forment cependant des supports de diffusion d'une certaine efficacité pour les thèses normatives issues de la théorie économique standard contemporaine²⁸.

²⁶ Qui doit en outre être distinguée des subventions générales aux entreprises sur les bas salaires.

²⁷ Il en va ainsi de la différence entre les principes d'assurance, de solidarité et d'assistance (*Versicherung, Versorgung et Fürsorge* en allemand), mais aussi de la différence entre prestations fiscales et prestations sociales, etc.

²⁸ Il n'en faut pas pour autant inférer, mécaniquement, des effets de diffusion dans la transformation effective des SNPS (Barbier, 1998d).

Tableau 3 - Comparer des «prestations subordonnées à l'exercice d'une activité» ?

France	USA	Royaume-Uni	Volapük OCDE	langue/pays
insertion/indemnisation du chômage	<i>workfare/welfare to work/pauvreté des salariés</i>	<i>welfare to work</i>	prestations sociales subordonnées à l'exercice d'une activité	(signifiant)
<p>1 - obligation de participer aux activités d'insertion limitée à certains bénéficiaires de l'aide sociale ; obligation de recherche d'emploi ou d'accepter une formation ou un contrat aidé pour les chômeurs indemnisés</p> <p>2 - complément d'assurance chômage (activités réduites) ; rétention temporaire de prestation différentielle</p>	<p>1 - <i>workfare</i> pour les assistés sociaux associé à la limitation de la durée de perception (les bénéficiaires du TANF) ; obligation généralisée de recherche d'emploi</p> <p>2 - <i>tax credit</i> (impôt négatif, permanent, salariés)</p>	<p>1 - principe du «<i>welfare to work</i>» pour les chômeurs, les pauvres, les jeunes, les adultes, les parents isolés, les handicapés ; obligation généralisée de recherche d'emploi</p> <p>2 - <i>in work benefits</i> (permanent, salariés) (partie de la <i>Social Security</i>)</p>	<p>1 - mécanisme de «contrepartie» de la perception d'une prestation</p> <p>2 - mécanisme de prestation complémentaire pour des actifs</p>	(signifié possible)

2.4. Employabilité

L'*employabilité* est une notion tout à fait intéressante à cet égard. On ne revient pas sur les travaux largement connus (Gazier et al., 1987) qui montrent que la notion trouve son origine aux États-Unis, au début des années soixante (dans ses deux versions, d'ailleurs fort liées - ce qu'on n'a pas le temps de discuter ici, c'est-à-dire de l'*employabilité socio-médicale* et de l'*employabilité des groupes défavorisés* - dénommée employabilité de *politique de main-d'œuvre* par les auteurs, p. 56 ssq).

Dans le contexte français, la notion apparaît avec le travail de R. Ledrut (1966) : elle est une mise en forme des probabilités différentielles de sortie du chômage selon les caractéristiques socio-démographiques classiques.

Ce qui est plus significatif, c'est qu'à la faveur de la nécessité de gestion du chômage de masse, l'employabilité des groupes défavorisés devient une catégorie de l'action des organismes et des opérateurs des politiques de l'emploi, dans les années quatre-vingt. En étudiant les pratiques de l'ANPE, en particulier, nous avons montré que la notion, chez ces acteurs, équivalait presque à une attribution «ontologique» de qualités-compétences/absence de qualités-compétences aux chômeurs (Barbier, 1994). Par opposition, l'observation de pratiques émergentes dans un petit nombre d'entreprises permettait de construire une catégorie nettement normative, correspondant à «une stratégie de construction et d'entretien de compétences dans laquelle peuvent coopérer trois acteurs : la personne employée (...), l'employeur (...), les intervenants divers (...), notamment le service public de l'emploi» (ibid., p. 123).

C'est cette évolution du contexte économique global, qui, à tout le moins dans le cas français, explique que la notion d'employabilité devient tout à fait contentieuse et très chargée idéologiquement. Pour une partie importante des acteurs sociaux²⁹, la notion sert à escamoter la pénurie d'emploi, puisqu'on ne parle plus de droit à l'emploi, mais de «droit à l'employabilité» et que les intermédiaires du marché du travail, en utilisant d'une certaine façon la catégorie, attribuent aux individus les causes principales de leur chômage (version ontologique et behaviouriste). Par exemple, lors du sommet du G7 de Naples en 1994, une promotion internationale de la notion s'accompagnait d'analyses montrant qu'il était nécessaire de renoncer au plein emploi.

Mais la notion est d'un contenu discriminant relativement faible, par contraste avec d'autres catégories liées aux pratiques et aux analyses du marché du travail (par exemple, les notions de qualification et de compétence, etc.) et cela, malgré des travaux récents qui tentent de lui donner un contenu plus distinctif (Gazier, 1999). Ces derniers, conduits dans un cadre directement comparatif, ne parviennent pas à dépasser les limites d'une définition plus formelle que substantielle. C'est ainsi que sur les sept notions examinées par B. Gazier, toutes fonctionnent comme des notions universelles. La catégorie normative privilégiée par l'ouvrage, «l'employabilité interactive» est présentée comme dépendante «des opportunités, des institutions et des règles existantes ou en développement sur le marché du travail» (ibid., p. 50). C'est signaler ainsi, précisément, que la notion n'est pas universelle, mais dépend des valeurs particulières construites par les acteurs dans des situations nationales historiques diversifiées.

²⁹ À titre de symptôme, voir la transcription d'une émission télévisée des «Guignols de l'info» dans Gazier (1999, p. 72-74).

L'une des caractéristiques distinctives qui paraît importante à cet égard peut s'interpréter dans les termes de la cohérence sociétale des éléments de la grille que nous avons proposée plus haut. Au delà de l'universalisme fonctionnel, la signification précise de la notion d'employabilité est très fortement liée à ce que B. Rehnberg, le directeur de l'office suédois cité plus haut dénommait «la balance équitable à établir entre le droit de l'individu à choisir librement son emploi et l'obligation de la société d'assumer ses devoirs à l'égard du citoyen», ou encore à cette référence constante des politiques danoises : «l'équilibre entre les besoins de la société et de l'individu». Ce lien et cet équilibre sont à chaque fois spécifiques à une société donnée. En Allemagne, la notion de *Zumutbarkeit* est particulièrement révélatrice à ce sujet : elle exprime les exigences qu'à un moment donné, les acteurs sociaux considèrent, par compromis, comme «supportables» pour les chercheurs d'emploi (en leur imposant par exemple des activités dans le cadre de l'aide sociale communale) ou les salariés d'une entreprise, dans le cas d'un accord collectif sur le temps de travail et les salaires (voir le cas de l'accord Volkswagen sur le temps de travail, Barbier, 1995b). Mais c'est encore d'un autre caractère «supportable» ou «insupportable» que se réclamaient les chômeurs de Naples, lors des manifestations de l'été 1998, quand ils refusaient qu'on leur impose des obligations de travail, au prétexte qu'ils étaient bénéficiaires d'un contrat LSU (*lavoro socialmente utile*).

Il n'est donc pas satisfaisant de considérer qu'au prétexte de l'usage d'un terme en apparence devenu universel (l'employabilité) les contradictions entre significations pourraient être écartées ; on ne peut passer rapidement sur l'opposition entre «capacité d'insertion professionnelle» et «employabilité» dans le contexte français³⁰, au motif que l'opposition serait plus «verbale que réelle» (Gazier, 1999, p. 31).

L'analyse linguistique nous détrompe d'ailleurs à ce sujet quand on constate qu'une grande opposition structure la question, bien exprimée par le double terme danois, qui n'est pas l'équivalent d'*employabilité* : «*erhversevne*», comme l'allemand «*Beschäftigungsfähigkeit*», mais pas tout à fait comme le français «capacité d'insertion», désigne la compétence professionnelle, les qualifications et leur adéquation à la demande du marché ; «*øadigheid*», à l'opposé, renvoie à la conduite de la personne, sa plus grande volonté d'accepter les conseils du service de l'emploi, son positionnement plus ou moins actif dans la recherche de l'emploi, ce qu'elle considère comme «supportable», etc. C'est bien cette ambiguïté qui est au cœur de la controverse française sur l'employabilité³¹, et qui n'apparaît pas en allemand, qui ne dispose que d'un mot³², ni en anglais, qui lui aussi ne dispose que d'un mot, mais «l'inverse» en quelque sorte du mot allemand, comme le montre le tableau suivant. Au cœur de la question : l'opposition/coopération entre l'individu et le collectif, l'interaction individu/marché, qui n'ont pas les mêmes valeurs dans tous nos pays.

³⁰ Elle existe aussi en Allemagne et en Espagne, par exemple, mais sous une autre forme.

³¹ Dans d'autres langues, il n'y a pas de charge idéologique, par exemple en finlandais, où existe un équivalent «exact» de l'anglais (*työllistettävyyys*), formé à partir du finlandais «travailler/*työ*» ; les relations professionnelles en Finlande sont très coopératives.

³² Il aurait fallu une racine latine pour fabriquer un mot savant. Or elle n'existe pas autour de «l'emploi», contrairement par exemple à la *Flexibilität* qui vient du latin *flexibilitas*.

Tableau 4 - La décomposition de l'«employabilité» dans quelques langues

Français	Italien	Danois	Allemand	Anglais
employabilité	occupabilità	pas de notion (?)	pas de notion	employability
capacité d'insertion professionnelle	Capacità d'inserimento (?)	erhvervsevne	Beschäftigungsfähigkeit	pas de notion
«disponibilité»	«disponibilità»	r ^o adighed	Verfügbarkeit	availability/actively seeking

2.5. Régimes d'activité et d'emploi

Si les notions de population active et de chômage sont, dans le contexte européen, devenues globalement «universelles», il ne s'ensuit pas qu'elles l'aient toujours été, d'une part, et d'autre part, que les catégories qui les spécifient seraient spontanément comparables terme à terme, sans problèmes de traductions et de «déconstruction».

Les travaux de C. Topalov (1994, 1999) ont cerné la naissance de ces catégories en Europe et aux États-Unis. Malgré les voies nationales différentes empruntées, cet auteur montre que la notion de population active devient commune à la France, aux États-Unis et à la Grande-Bretagne, à la fin du 19^e siècle. À cette occasion, il insiste sur la «forme» créée : «ce sont des représentations du travail et du travailleur radicalement nouvelles qui ont pris forme» (1999, p. 470).

Il n'empêche que, même dans ce cas où la forme est commune et ne pose pas de problèmes majeurs de traduction dans les différentes langues, des différences subsistent en matière de comptage du chômage, alors même que les procédures sont strictement homogénéisées. L'effet sociétal peut expliquer les constats faits par Besson et Comte (1992) : la sous-estimation du chômage féminin au Royaume-Uni, par exemple, par le *Claimant Count*, est directement liée au régime d'activité des femmes de ce pays ; la prégnance du SNPS allemand est directement visible dans la prise en compte, dans ce pays, des «moyens d'existence» (*Unterhalt Konzept*).

L'un des objets majeurs de la comparaison des marchés du travail réside, plus largement, dans la compréhension de ce que nous avons appelé des *régimes d'activité ou d'emploi* (Barbier, Gautié, 1998). Ces régimes sont eux-mêmes étroitement dépendants des SNPS (remarquons au passage que la notion de SNPS, empruntée à Thérêt, inclut expressément non seulement le secteur de l'éducation, mais articule la dimension domestique et familiale³³ avec les autres composantes socialisées de la protection). Comparer les marchés du travail, c'est donc d'abord s'interroger sur la cohérence, à chaque fois spécifique qui fait qu'à un moment donné, une société nationale³⁴ se trouve dans une situation *de fait* de répartition des emplois, mais aussi des statuts de protection sociale ou familiaux (liés de manière spécifique à une répartition du travail). L'intérêt de la notion de régime d'activité ou d'emploi est de permettre une comparaison plus compréhensive que celles, partielles et

³³ Il faut prendre en compte non seulement l'activité et les statuts familiaux, mais aussi tout l'ensemble de la protection sociale (au delà des facteurs retenus par exemple par Gadrey et al, 1999).

³⁴ Le raisonnement doit être prolongé sur ce point au niveau *infra-national*, régional par exemple, mais nous laissons ce point de côté.

insuffisantes, voire trompeuses quand elles font l'objet d'interprétations hâtives, des variables classiques comparables d'un marché du travail à un autre³⁵.

De ce point de vue, la diversité en Europe est extrêmement grande, qui trahit des états de fait collectifs d'arbitrage au sein desquels, dans un contexte général de «sous emploi», la part de la population qui accède à un emploi est structurellement fort différente d'un pays à l'autre. De nombreux exemples de cette situation peuvent être présentés.

Les cas des Pays-Bas et du Royaume-Uni sont désormais bien connus, qui ont en commun de considérer comme «handicapés» une large part de leur population active potentielle, ce qui influence directement la validité des comparaisons limitées aux seuls taux de chômage (11% de la population active potentielle relèvent du dispositif de protection sociale des handicapés aux Pays-Bas ; au Royaume-Uni, il s'agit de 8%³⁶).

Les différences nationales d'activité professionnelle des femmes constituent un autre exemple, en raison de la prévalence différente du temps partiel, mais aussi de la nature de ces temps partiels (temps partiels très courts aux Pays-Bas, par exemple, contre temps partiels relativement longs en France) et des ruptures de carrières lors des maternités.

L'activité des classes d'âge extrêmes de la population potentiellement active est également très éclairante. Si environ 20% des jeunes Français de 15 à 25 ans étaient en emploi en 1997 (environ un tiers des 16-24 au Danemark et en Finlande), ce sont plus de 6 jeunes sur 10 qui le sont au Royaume-Uni en 1997.

Une analyse fine des taux d'emploi de la population active potentielle doit aussi prendre en compte la nature des emplois, et, en particulier, le poids d'emplois non traditionnels comme ceux liés aux politiques de l'emploi. Une part des taux d'emploi élevés des pays scandinaves s'explique par le fait que ces pays ont, traditionnellement, construit des emplois publics temporaires. Le cas de la France est aussi un bon exemple, où la part des contrats aidés dans le secteur public joue un rôle important dans la création d'emplois³⁷.

Sans rentrer plus avant dans ces illustrations de la diversité nationale de la répartition de l'emploi, force est de considérer que tendanciellement, celle-ci, attachée fermement à celle des SNPS, s'est maintenue dans la période communément considérée comme celle de la «crise de l'État-providence». Aucune «convergence» n'a pris là manifestement le dessus. Ce constat est d'autant plus intéressant qu'au delà des différences de cycles économiques, les États de l'Union européenne se sont trouvés dans un cadre largement commun marqué à la fois par (i) un contexte extérieur économique (mondialisation) ; (ii) une convergence effective des politiques macro-économiques (Union économique et monétaire) ; (iii) une performance en matière de création d'emploi (hors emploi public) partout relativement faible par comparaison avec celle des États-Unis. Les ajustements nationaux au sein de ce macro-contexte constituent des constructions spécifiques

³⁵ Évidemment, en toute rigueur, il faudrait parler de marchés au pluriel dans un cadre national.

³⁶ L'hebdomadaire britannique libéral *The Economist* est parmi les publications d'Outre-Manche qui reconnaissent désormais ce fait (par exemple, voir «*Wheelchairs in Whitehall*», 22/5/99). Le Royaume-Uni, comme l'ont montré les études britanniques récentes, est aussi le pays de l'Union où le poids des ménages «sans travail» est comparativement le plus fort. En Grande-Bretagne, la proportion des ménages sans travail est passée de 6 à 18% du total des ménages de 1975 à 1996, contre par exemple moins de 8% en France, en Allemagne et en Italie (*The Economist*, 25/9/99).

³⁷ L'exemple le plus récent en est donné par l'impact des «emplois jeunes» dans ce pays en 1998 et 1999 (Barbier, Simonin, 1999).

relativement stables dans le temps et très contrastées quant aux régimes d'activité et d'emploi, marqués par des statuts individuels des personnes extrêmement variés (droits sociaux, ampleur et nature des revenus, etc.). Les constructions nationales de la «pénurie» relative d'emplois restent donc différentes, tout en n'étant pas interprétables comme liées à des facteurs culturels immuables.

Ici, la prise en compte des interdépendances met en lumière des configurations qui ne sont pas même apparentes dans les traductions de langue à langue, encore que des problèmes se posent, probablement de façon plus résiduelle³⁸.

Cette analyse débouche non seulement sur la nécessité de la prise en compte d'indicateurs et de notions multiples, déjà bien établie dans le cadre national. Mais elle invite en outre à travailler à la construction de nouvelles notions et indicateurs qui n'existent pas encore. À cet égard, il faut poursuivre la visée de mesurer *une population active au sens large* qu'on peut illustrer par le cas britannique.

Une étude de l'*Employment Policy Institute* (EPI, 1996) a proposé un indicateur d'absence d'emploi (*joblessness*) qui ajoute aux chômeurs du classique *Labour Force Survey* (LFS) les travailleurs découragés et ceux qui, dans cet «équivalent» de l'enquête emploi française, déclarent qu'ils désirent travailler³⁹. Selon cette acception, le nombre des «sans emploi» passait, en 1995, de 2,3 millions (enquête trimestrielle de l'hiver 1995) à 4,3 millions. On obtenait en 1997, avec de telles conventions, un «taux de chômage» de plus de 10%.

Fondée sur une conception similaire du «plein emploi», une deuxième étude (Convery, 1996) a proposé de mesurer une «*slack labour force*» («population active au sens large sans emploi»). Elle ajoute au chiffre issu de l'enquête LFS plusieurs autres catégories : les personnes disponibles qui déclarent vouloir travailler mais ne recherchent pas d'emploi ; les autres inactifs qui déclarent vouloir travailler ; les «bénéficiaires» des dispositifs de politiques de l'emploi⁴⁰ et celles qui travaillent à temps partiel en souhaitant travailler à temps plein (comptées en équivalents temps plein). La «*slack labour force*» s'élevait en 1996 à 5,4 millions de personnes, contre un chômage de 2,3 millions (chiffre de l'enquête LFS du printemps 1996) ce qui indiquait un «taux de chômage» de 15,2% contre l'officiel 6,4% de l'époque.

De ces diverses considérations ressort le constat d'un relatif sous-équipement des méthodes et notions nécessaires pour l'analyse des marchés du travail contemporains. Celui-ci est préoccupant dans le contexte actuel de la demande pressante d'un organisme comme la Commission européenne, dont les besoins d'outils opératoires de comparaison sont considérables et urgents.

Le cas des outils de la «stratégie européenne de l'emploi» en fournit une illustration. Un rapport annuel sur sa mise en œuvre est prévu par le Traité d'Amsterdam et il utilise désormais des indicateurs synthétiques de comparaison de l'emploi et du chômage (Commission européenne, 1999) en application de la «méthode du diamant» (issue de la démarche du «*Radar Chart*», conçue par les chercheurs du *Wissenschaft Zentrum* de Berlin - Schütz et alii, 1998), qui sert de base à une

³⁸ On pense ici au cas danois, où, par exemple, les «participants aux mesures actives» de la politique de l'emploi comprennent aussi des mesures administrées par le système d'enseignement (Jorgensen et alii, 1998). Jorgensen signale par ailleurs (communication personnelle) que le taux d'emploi des 15 à 24 ans des publications de la Commission (*Employment Report* de 1998) ne correspond pas à celui des statistiques nationales.

³⁹ Dans ce cas, le *plein emploi* correspond à une situation où «toute personne qui désire un emploi est en mesure d'en trouver un».

⁴⁰ Il s'agissait pour l'essentiel des programmes *Youth Training* et *Employment Training*.

procédure d'étalonnage (*benchmarking*) des «performances» des marchés du travail des États-membres (Tronti, 1998). La Commission propose dorénavant une représentation graphique «universelle» des performances en matière d'emploi et de chômage qui sélectionne et agence entre eux quatre indicateurs d'emploi (taux d'emploi ; croissance de l'emploi ; écart hommes-femmes en matière d'emploi ; taux d'emploi des 50-64 ans) et les quatre correspondants en matière de chômage⁴¹.

Le moins qu'on puisse dire à propos de cette procédure qui ne fait que commencer, c'est qu'elle fait très largement l'impasse sur les choix de valeurs et les cohérences sociétales propres à chaque pays, qui fondent et expliquent pourtant ses politiques et son régime d'activité et d'emploi. La Commission européenne ne semble pas s'embarasser outre mesure de ces considérations, orientée qu'elle est par ses buts opérationnels. Reste à comprendre, pour le futur, quels seront les effets réels de cette procédure, ce qui est un autre sujet⁴².

3. ENJEUX NORMATIFS, COGNITIFS ET INSTRUMENTAUX DES COMPARAISONS

L'analyse des notions que nous avons proposée de même que celle des indicateurs qui visent à les mesurer, montre abondamment les limites dirimantes de l'approche universaliste statistico-économique la plus répandue dans les comparaisons internationales. Fondamentalement, cette dernière est conduite le plus souvent à ignorer le sens et les aspects normatifs des politiques sociales, en «naturalisant» et décontextualisant les catégories qu'elle utilise. Elle en propose une vision procédurale apparemment neutre du point de vue des valeurs.

Cependant, la construction et l'usage des catégories en contexte comparatif n'a pas, bien évidemment, que des enjeux de connaissance (enjeux cognitifs). B. Jobert a souligné que les «référentiels» des politiques publiques se distinguent d'autres systèmes de représentation en ceci qu'outre leur dimension cognitive, ils comportent une dimension normative («les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement [des] problèmes»), mais aussi instrumentale («les principes d'action qui doivent orienter l'action en fonction [du] savoir et de ces valeurs») (Jobert, 1992, p. 221). Cette distinction analytique peut être reliée à celle de Desrosières et Thévenot (1988), construite à partir de l'analyse des catégories socio-professionnelles⁴³. La proposition de Jobert a le mérite d'élargir le point de vue. Les catégories comparatives, à visée cognitive (au sens de la connaissance), sont immédiatement utilisables dans les différents cercles qui concourent à la définition et à la conduite des politiques publiques : les forums scientifiques d'une part, mais aussi les

⁴¹ La représentation graphique n'est possible qu'à partir de choix, forcément normatifs, d'indicateurs et de pondérations implicites de leur importance, elles aussi normatives. Il ne peut donc s'agir d'une procédure neutre. Comme le remarque justement G. Schmid, «*Differences in national problem structures and institutional regimes exclude the simple imitation of best practices. This is true even for result ('products') benchmarking in the private sector. There are often no universally accepted and precise standards for labour market programmes and services*» (Schütz et alii, 1998, p. 20).

⁴² Voir sur cette question Barbier, 1998d.

⁴³ Les usages des qualificatifs par les trois auteurs sont différents : chez Desrosières et Thévenot, le «cognitif» renvoie restrictivement à la psychologie sociale ; «le scientifique et le technique» mêle la connaissance et l'instrumentation de la production statistique ; le «politique» comporte à la fois un caractère normatif et un caractère instrumental pour l'action (1988, p. 34-35, notamment).

forums de la communication politique ou arènes, là où la rationalité dominante de l'action collective est celle de la conquête du pouvoir politique (Jobert, 1994, p. 9-20).

Le fonctionnement contemporain de ces multiples forums et arènes est très intéressant à étudier, et tout particulièrement ceux qui concourent à la formation des politiques communautaires, dont le contexte est d'emblée comparatif. À l'évidence, des enjeux de légitimation et de choix entre les politiques possibles surplombent les travaux à caractère scientifique. Il sera nécessaire d'y prêter de plus en plus attention. À l'échelon communautaire, les controverses sont encore relativement faibles et, dans les États-membres, on observe plutôt une tendance générale des citoyens à considérer que les politiques de ce niveau sont incompréhensibles et lointaines, relevant de la compétence des experts. Cela favorise, à notre avis, la représentation de ces politiques comme purement *procédurales*, à l'écart de l'explicitation des choix normatifs et politiques qui, pourtant, les soutiennent, fût-ce implicitement⁴⁴. Mais, à court terme, comme le montre abondamment le débat actuel sur les institutions communautaires, un tel choix n'est pas tenable et les différents types d'acteurs nationaux seront amenés à s'en emparer de façon croissante.

Dans ce contexte, la recherche comparative n'a, si l'on peut dire, qu'à «bien se tenir» : sans se fondre avec l'expertise, elle est constamment invitée à s'y associer et constamment utilisée pour des besoins opératoires⁴⁵ ; en gardant ses distances avec les jugements de valeur et les préférences politiques, elle est sans cesse confrontée à la tâche ardue de la définition de ces frontières.

BIBLIOGRAPHIE

Arbetsmarknadsverket, 1996, *Plate forme commune de travail, document cadre de l'administration nationale du travail en Suède*, Solna.

L'Assistenza Sociale, 1998, «Riforma dell'assistenza e servizi sociali, la sfida della qualità in Italia e in Europa», Gennaio-Marzo, Roma.

Barbier J.-C., 1990, «Comparing family policies in Europe : methodological problems», *International social security review*, n° 3, p. 326-341.

Barbier J.-C., 1994, «Le retour à l'emploi», *Informations sociales*, n° 37, p. 121-129.

Barbier J.-C., 1995a, «Les politiques sociales à dimension familiale dans l'Union européenne», *Recherches et Prévisions* (CNAF), Paris, juin, p. 93-102.

Barbier J.-C., 1995b, «Allemagne : le temps de travail un an après l'accord Volkswagen», *CEE-4 Pages*, n° 8, mars, 4 p.

Barbier J.-C., 1996, «Comparer *workfare* et insertion?», *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, p. 7-27.

Barbier J.-C., 1997a, «Le plein emploi au Royaume-Uni ?», *CEE-4 Pages*, n° 23, septembre, 4 p.

Barbier J.-C., 1997b, *L'État producteur de services dans les politiques sociales*, texte pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Marne La Vallée, novembre, 174 p.

⁴⁴ Ce point est délicat ; on peut se demander si, dans les politiques communautaires, il y a la place pour des valeurs communes, au delà des références universelles comme par exemple celle des droits de l'homme (Barbier, 1998d).

⁴⁵ Ces enjeux ont été très bien illustrés par la controverse à propos de l'analyse comparative de la création d'emploi dans les services (Gadrey et alii, 1999 ; Piketty, 1997). Celle-ci comporte une dimension normative évidente, avec la comparaison de l'efficacité et de l'équité des «modèles» américain et européens ; elle a des conséquences elles aussi évidentes dans la définition des politiques publiques de l'emploi. L'analyse scientifique de Gadrey et ses collègues a, naturellement, en quelque sorte, réutilisé les principes de l'analyse «sociétale».

- Barbier J.-C., 1998a, «Les politiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques publiques nationales de l'emploi», in Barbier J.-C., Gautié J., dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- Barbier J.-C., 1998b, «À la recherche de la politique européenne de l'emploi», in Barbier J.-C., Gautié J., dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- Barbier J.-C., 1998c, «La logica del workfare in Europa e negli stati uniti : i limiti delle analisi globali», *L'Assistenza sociale*, n°1, gennaio-marzo 1998, p. 15-40.
- Barbier J.-C., 1998d, «Aspects cognitifs et normatifs de la construction des politiques de l'emploi entre niveaux nationaux et communautaire», communication aux journées d'études «Les outils analytiques de l'apprentissage institutionnel», AFSP - programme RECO-ARASSH, 14-15 décembre, Grenoble, 24 p.
- Barbier J.-C., 1999, «À propos du texte d'Alan Deacon : Dans les politiques publiques, les idées se diffusent, les systèmes résistent», *Revue française des affaires sociales*, à paraître.
- Barbier J.-C., Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, 435 p.
- Barbier J.-C., Simonin B., 1999, «The "Nouveaux Services, Emplois Jeunes" (NSEJ) programme : the challenges of innovation», report prepared for the Peer Review Meeting, DGV- NEI, septembre, Paris, 28 p.
- Barbier J.-C., Théret B., 1999, «Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case?» in Gilbert N., *Comparative Study of Evaluations of Welfare To Work Policies in Social Assistance* (à paraître).
- Belorgey J.-M., 1996, «Pour renouer avec l'esprit initial du RMI», in «Vers un revenu minimum inconditionnel», *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 7, premier semestre, La Découverte, Paris, p. 297-299.
- Besson J.-L., Comte M., 1992, «La notion de chômage en Europe», rapport pour la MIRE, miméo, 434 p.
- Boisard P., 1998, «Les politiques de partage du travail dans l'Union européenne», in Barbier J.-C., Gautié J., dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, p. 295-316.
- Boyer R., Saillard Y., ed., 1995, *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris.
- Castoriadis C., 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris.
- Castoriadis C., 1996, *La montée de l'insignifiance, les carrefours du labyrinthe IV*, Seuil, Paris.
- Castoriadis C., 1997, *Fait et à faire, les carrefours du labyrinthe V*, Seuil, Paris.
- Commission européenne, 1999, *Rapport conjoint sur l'emploi 1999*, miméo, (version intermédiaire), Bruxelles.
- Convery P., 1996, «How many people are unemployed?», *Working Brief*, The Unemployment Unit, London, October, p. 23-26.
- Deacon A., 1999, «The Influence of European and American Ideas Upon 'New Labour' Thinking on Welfare Reform», paper presented to Conference on 'Global Trajectories : Ideas, Transitional Transfer and Models of Welfare Reform, Florence, 25-26 March (à paraître dans la *Revue française des affaires sociales*).
- Desrosières A., Thévenot L., 1988, *Les catégories socio-professionnelles*, La Découverte, Repère, Paris.
- Donzelot J., Roman J., 1998, «1972-98, les nouvelles données du social», *Esprit*, «A quoi sert le travail social», numéro spécial, mars-avril, p. 7-27.
- Eco U., 1994, *La recherche de la langue parfaite dans la culture européenne*, Seuil, Paris.
- Elias N., 1974, *La société de cour*, Flammarion, Paris.
- Elias N., 1973, *La civilisation des moeurs*, Calmann-Lévy, Paris.
- Eme B., 1997, «Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion», *Cahiers internationaux de sociologie*, vol CIII, juillet-septembre, p. 313-333.
- Employment Policy Institute (EPI), 1996, «Employment audit», Issue n° 1, summer, London.
- Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.

- Esprit*, 1998, «À quoi sert le travail social», numéro spécial, mars-avril.
- Gadrey J., Jany-Catrice F., Ribault T., 1999, *France, Japon, États-Unis, l'emploi en détail, essai de socio-économie comparative*, PUF, Paris.
- Gazier B., Fournia A., Mendes S., 1987, *L'employabilité, analyses et expériences*, SET-Paris I.
- Gazier B., Marsden D., Silvestre J.J., 1998, *Repenser l'économie du travail, de l'effet d'entreprise à l'effet sociétal*, Octares, Toulouse.
- Gazier B., 1999, ed., *Employability, Concepts and Policies*, Employment Observatory Research Network Report 1998, Berlin.
- Guerin Plantin C., 1999, *Genèses de l'insertion, l'action publique indéfinie*, Dunod, Paris.
- Hofstede G., 1980, *Culture's Consequences, International Differences in Work Related Values*, London, Sage.
- Husson M., 1993, «Le volume du travail et son partage, étude comparative de sept grands pays», *Revue de l'IRES*, n° 11, p. 3-26.
- Iribarne P. (d'), «Culture et effet sociétal», *Revue française de sociologie*, XXXII, 1991, p. 599-614.
- Jobert B., 1992, «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques», *Revue française de science politique*, n° 42, 2, p. 219-234.
- Jobert B., 1994, ed., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Johnston D.-J., 1998, «La politique sociale peut-elle aider à combattre le chômage et la pauvreté ?», *Le Monde*, 22 décembre.
- Jorgensen H., Larsen F., Lassen M., Stamhus J., «La politique active du marché du travail au Danemark : réforme et décentralisation» in Barbier J.C., Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris.
- Kosonen P., 1998, «Activation, incitations et workfare dans quatre pays nordiques», conférence organisée par la MIRE, Stockholm, September (à paraître dans *Travail et emploi*).
- Ledrut R., 1966, *Sociologie du chômage*, PUF, Paris.
- Lutz B., 1988, «Effet sociétal ou effet historique, quelques remarques sur le bon usage de la comparaison internationale», communication au 13^e colloque de l'AISLF, Genève, 29 août, miméo, 18 p.
- Mac Intyre A., 1972, «Is a Science of Comparative Politics Possible ?», in, Laslett P., Runciman W.G. and Skinner Q., ed., *Philosophy, Politics and Society*, Fourth Series, Basil Blackwell, Oxford, p. 8-26.
- Maurice M., 1989, «Méthode comparative et analyse sociétale: les implications théoriques des comparaisons internationales», *Sociologie du travail*, n° 2, p. 175-191.
- Maurice M., Sellier F., Silvestre J.-J., 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne, essai d'analyse sociétale*, PUF, Paris.
- Merrien F.-X., 1997, *L'État-Providence*, PUF, Que sais-je ? Paris.
- OCDE, 1978, *Une stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main-d'œuvre*, Paris.
- OCDE, 1984, *L'extension du chômage, un défi pour la politique de garantie de ressources*, Paris.
- OCDE, 1990, *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris.
- Piketty T., 1997, «Les créations d'emploi en France et aux États-Unis», *Notes de la Fondation St Simon*, Paris.
- Plantenga J., Schippers J., Siegers J., 1999, «Towards an Equal Division of Paid and Unpaid Work : the Case of the Netherlands», *Journal of European Social Policy*, vol 9, n° 2, May, p. 99-110.
- Raynaud P., 1987, *Max Weber et les dilemmes de la rationalisation*, PUF.
- Rehnberg B., 1984, «La situation du marché du travail, son évolution ultérieure et ses perspectives d'avenir et les questions que les régimes d'indemnisation du chômage posent aux pouvoirs publics», in OCDE, *L'extension du chômage, un défi pour la politique de garantie de ressources*, Paris, p. 101-106.

- Reynaud J.-D., 1979, «Conflits et régulation sociale, esquisse d'une théorie de la régulation conjointe», *Revue française de sociologie*, vol XX, n° 2, avril-juin, p. 367-376.
- Roehn G., 1985, «Swedish Active Labor Market Policy : Retrospect and Prospect», *Industrial Relations*, vol 24 n° 1, p. 62-89.
- Rodgers C. S., 1981, «Work Tests for Welfare Recipients, The Gap Between the Goal and the Reality», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 1, n° 1, p. 5-17.
- Rose M., 1985, «Universalism, culturalism and the Aix Group, promises and problems of a societal approach to economic institutions», *European Sociological Review*, vol 1, n° 1, May, p 65-83.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Seuil, Paris.
- Schmid G., 1996, "Process Evaluation : Policy Formation and Implementation», in Schmid G., O'Reilly J., Schöman K., 1996, dir., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 198-231.
- Schmid G., Schöman K., 1999, ed., «Von Dänmark lernen», *Discussion Paper* FS I 99 - 201, WZB, Berlin.
- Schütz H., Speckesser S., Schmid G., 1998, «Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies : Theoretical Foundations and Applications», *Discussion Paper*, FS I 98 - 205, WZB, Berlin.
- Steiner G., 1978, *Après Babel*, Albin Michel, Paris.
- Théret B., 1995, «De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales, essai d'analyse structurale», contribution au colloque franco-allemand de Berlin, 27-29 avril, 100 p.
- Topalov C., 1994, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel, Paris.
- Topalov C., 1999, «Une révolution dans les représentations du travail, l'émergence de la catégorie statistique de 'population active' au XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis», *Revue française de sociologie*, juillet-septembre, XL, n° 3, p. 445-473.
- Tronti L., 1998, «L'étalonnage des performances et des politiques du marché du travail», *InforMISEP*, n° 61, printemps, p. 35-47.
- Vernières M., 1997, dir., *L'insertion professionnelle, analyses et débats*, Economica, Paris.
- Weber M., 1996, *Sociologie des religions*, NRF Gallimard, Bibliothèque des sciences sociales, Paris.