

Département de la recherche

## **LA LÉGISLATION SUR LA PROTECTION DE L'EMPLOI POUR PROMOUVOIR LA CRÉATION D'EMPLOIS DE QUALITÉ**

La législation sur la protection de l'emploi (LPE) doit concilier, entre autres, la nécessité de garantir un revenu et la sécurité de l'emploi aux travailleurs et la nécessité de permettre aux employeurs d'ajuster leurs effectifs dans un monde du travail de plus en plus dynamique. Ainsi, plutôt que de débattre des avantages et inconvénients d'un renforcement de la LPE, il conviendrait de réfléchir à un modèle désirable de LPE, son interaction avec d'autres formes de protection, ainsi qu'à sa mise en œuvre et au contrôle de son application.

### Principaux constats

Les études existantes et les observations tirées d'un nouveau compendium des réformes du marché du travail entreprises ces dernières années montrent que:

- Il n'y a pas de lien direct entre le degré de rigueur de la LPE et le taux d'emploi global.
- La crise économique et financière mondiale qui a éclaté en 2008 a placé la réforme de la législation du travail au centre de l'attention des pouvoirs publics.
- Les réformes dérégulatrices de la LPE font augmenter le chômage à brève échéance lorsqu'elles sont mises en œuvre en période de crise.

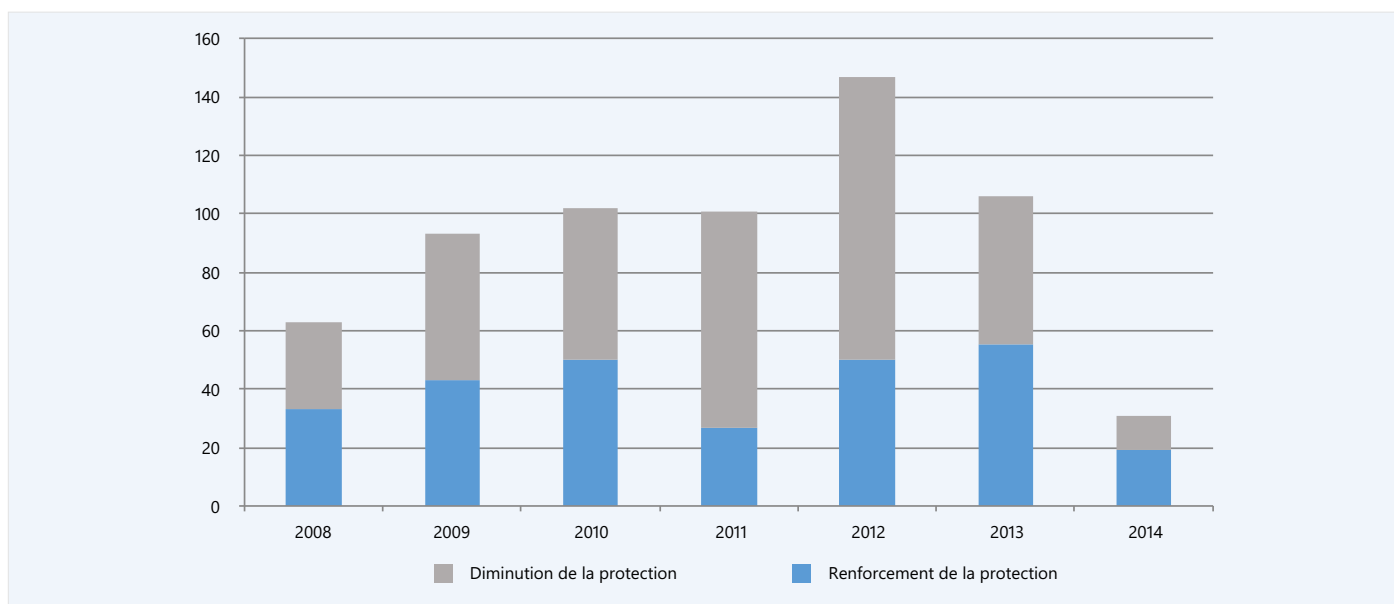
### Question de recherche

La présente note de recherche reprend les principales conclusions de l'article «Drivers and effects of labour markets reforms: Evidence from a novel policy compendium» publié dans le *IZA Journal of Labor Policy*<sup>1</sup>. La réforme de la législation du travail est l'une des formes d'action publique les plus largement répandues de ces dernières années. Dans les pays développés, ces réformes ont été considérées comme un instrument utile pour préserver les niveaux d'emploi face à la montée du chômage et à la limitation des ressources publiques. Dans les pays en développement, l'enjeu était surtout de protéger les travailleurs contre les chocs

de demande de main-d'œuvre dus aux fluctuations des échanges internationaux et aux variations du PIB. Dans les deux cas, les mesures prises par les pouvoirs publics étaient différentes quant à: i) leur raison d'être (par ex. augmenter la compétitivité ou relancer la création d'emplois), ii) leur orientation (renforcer ou diminuer la protection) et iii) leur champ d'application (travailleurs permanents ou temporaires, négociation collective). Ces différences conduisent à s'interroger sur les facteurs qui déterminent les réformes du marché du travail et sur les résultats de ces réformes.

<sup>1</sup> Voir l'article à l'adresse <http://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0071-z>.

**Figure 1.** Nombre de réformes de LPE mises en œuvre dans le monde selon leur orientation



Source: Adascalitei et Pignatti Morano (2016).

## Les solutions qui marchent

Pour répondre à ces questions, un compendium des réformes du marché du travail qui ont vu le jour entre 2008 et 2014 dans 110 pays avancés et en développement a été élaboré (voir l'encadré 1 pour la méthode et les définitions utilisées). L'analyse descriptive réalisée à partir des données ainsi réunies montre que les réformes se sont intensifiées pendant la première phase de la crise économique et financière mondiale pour atteindre leur paroxysme en 2012. Puis, de 2012 à 2014, le nombre moyen de réformes adoptées chaque année a diminué pour retrouver son niveau d'avant la crise. De plus, la majorité des réformes ont été des réformes dérégulatrices, même si d'importantes disparités existent entre les régions géographiques et les sous-domaines d'action. Dans les pays développés, c'est la réforme des contrats à durée indéterminée qui a le plus retenu l'attention des responsables de l'action publique alors que, dans les pays en développement, les gouvernements ont surtout réformé les institutions de la négociation collective. Enfin, la majorité des réformes avaient un caractère permanent (et non temporaire).

L'article, inspiré du compendium des réformes du marché du travail, a un double objectif. Premièrement, il entend expliquer les facteurs qui déterminent ces réformes. L'analyse montre que des taux de chômage élevés et en augmentation militent en faveur de réformes du marché du travail, confirmant ainsi l'hypothèse selon laquelle les crises sont des catalyseurs de réformes. Parallèlement, l'intensité des réformes est positivement corrélée à la mise en place simultanée de mesures d'assainissement budgétaire (surtout dans les pays développés) et à la présence d'un régime de taux de change fixe (compte tenu du rétrécissement de la marge de manœuvre disponible pour la politique

monétaire). Deuxièmement, les auteurs examinent les effets à court terme des réformes du marché du travail sur le taux de chômage. Les études de référence ne relèvent aucun effet à cet égard, que la réglementation du marché du travail soit allégée ou renforcée. Toutefois, lorsque les effets sont analysés à des stades différents du cycle économique, les résultats indiquent que les réformes du marché du travail qui tendent à réduire la protection font augmenter le taux de chômage à court terme lorsqu'elles sont appliquées en période de crise alors qu'aucun effet statistiquement significatif n'est relevé lorsqu'elles sont appliquées en période de stabilité, voire de croissance économique. Ces résultats correspondent à ceux auxquels aboutissent plusieurs études récentes de l'impact à court terme des réformes structurelles. Cependant, à ce jour, ces études ne se sont intéressées qu'aux pays avancés. En particulier, les réformes dérégulatrices – qui facilitent le licenciement – tendent à provoquer une augmentation du chômage à brève échéance lorsqu'elles sont appliquées pendant une crise (FMI, 2016; OCDE, 2016).

Ces résultats inédits complètent ceux des nombreux travaux empiriques qui ont analysé l'effet d'équilibre général de la LPE sur les performances du marché du travail. En effet, la majorité de ces études démontrent qu'en règle générale le degré de rigueur de la LPE n'a aucun effet sur le niveau global de l'emploi à long terme (BIT, 2015). La prudence s'impose toutefois en ce qui concerne les économies caractérisées par des dispositifs excessivement restrictifs ou excessivement souples de LPE qui peuvent générer des mesures d'incitation inadéquates (par ex. sur le plan de la mutualisation des risques entre employeurs et salariés) et peuvent par conséquent faire baisser les niveaux d'emploi (BIT, 2012).

## Encadré 1. Le compendium des réformes du marché du travail: note méthodologique

Un compendium des mesures prises de 2008 à 2014 par 110 pays a été constitué pour rendre compte des réformes de la législation du travail. Compte tenu de la difficulté d'évaluer l'importance relative des différents changements apportés à la législation, il a été décidé de décomposer chaque réforme en ses différents éléments constitutifs, puis de classer ceux-ci séparément dans le compendium – ce qui évite d'évaluer l'importance propre de la réforme dans son ensemble. En ce sens, le terme «réforme» renvoie à un seul changement de la législation et non à un train complet de mesures. Lorsqu'une seule mesure apporte plusieurs changements, chacun de ces changements est mentionné, analysé et compté séparément. Par exemple, la réforme du marché de travail introduite en 2012 en Espagne fait l'objet de 18 entrées dans le compendium.

La méthode utilisée pour compiler et coder les données provient de travaux antérieurs, mais elle a été adaptée pour tenir compte de la plus grande ampleur de l'aire géographique (pays développés et en développement) et du champ plus étroit de la recherche (protection de l'emploi). Les principales sources d'information sont la base de données de l'OIT sur les législations de protection de l'emploi (EPLex) et la base de données de l'OIT sur le droit du travail, la sécurité sociale et les droits de la personne (NATLEX). Ce sont les deux répertoires les plus complets de la législation du travail à l'échelle mondiale; ils présentent des données détaillées et comparables sur l'état de cette législation dans les pays développés et dans les pays en développement. Les informations extraites des bases de données de l'OIT sont complétées et croisées avec celles qui proviennent de la base de données de la Commission européenne sur les réformes du marché du travail (LABREF), de la base de données sur les réformes sociales de la Fondazione Rodolfo Debenedetti (fRDB) et de l'IZA ainsi que des rapports nationaux et internationaux.

Cette méthode appelle plusieurs avertissements. Par exemple, le compendium ne contient pas les réglementations secondaires ou administratives, et l'analyse n'est basée que sur l'interprétation du texte législatif correspondant à chaque réforme. Or les questions de la mise en œuvre et du contrôle de l'application sont tout aussi essentielles pour mesurer l'impact sous-jacent et l'orientation profonde d'une réforme. De plus, ces aspects sont en général traités de manière très différente dans les pays développés et les pays en développement – le contrôle de l'application étant en général moins poussé dans ces derniers pays – et aussi dans les systèmes de *common law* et de droit civil étant donné le poids différent des procédures judiciaires dans l'un et l'autre système. A noter à ce propos que la recherche ne saurait se substituer à l'action et aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT, sans oublier les normes internationales du travail.

Le présent exercice n'a pas pour but de remplacer ni de remettre en question les informations provenant des indicateurs classiques de la LPE – voir BIT (2016) pour une contribution originale sur le sujet. En particulier, un chiffre élevé à côté d'un pays ou d'un sous-domaine d'action ne signifie pas nécessairement que les politiques publiques adoptées dans ce pays ou ce sous-domaine ont une plus vaste portée ou sont plus efficaces. Par exemple, la mise en œuvre progressive d'une réforme serait indûment interprétée comme un signe de dynamisme politique si elle était comparée à une réforme appliquée brusquement en une seule fois. De même, des revirements de politique pourraient gonfler le nombre d'interventions comptées. Le compendium remédie en partie à ces problèmes en utilisant des variables muettes pour coder les réformes du marché du travail selon plusieurs paramètres. Ainsi sont notés pour chaque réforme: i) l'orientation de l'intervention (renforcement ou allègement de la législation), ii) son horizon temporel (mesure temporaire ou modification permanente de la législation) et iii) son champ d'application/la population cible par rapport à l'ensemble des ayants droit (réformes complètes ciblant la majorité de la population remplissant les conditions ou réformes à deux vitesses applicables seulement à un sous-groupe).

# Considérations sur la politique à mener

Après la crise financière mondiale, le débat sur les mérites des réformes de la LPE s'est intensifié alors que de nombreux pays optaient pour des stratégies d'ajustement qui comportaient de vastes réformes du marché du travail. Selon les indications les plus récentes, il semble que les responsables de l'action publique devraient prendre en considération les aspects ci-dessous lorsqu'ils réforment la LPE:

## Le modèle de LPE

La question de savoir s'il faut plus ou moins de réglementation ne devrait pas se poser, puisque les études dans leur ensemble démontrent que la LPE n'a pas d'effet sur le taux d'emploi (ou de chômage) global. Il faudrait donc plutôt mettre l'accent sur l'adoption d'une bonne réglementation, qui soit de nature à améliorer la sécurité de l'emploi en général sans entraver la création d'emplois. Par exemple, aux Pays-Bas, la loi de 2014 sur le travail et la sécurité sociale avait pour but de rendre la législation sur le licenciement plus prévisible. Avant son adoption, les employeurs qui voulaient résilier un contrat d'emploi avaient le choix entre saisir la justice ou demander l'autorisation au service néerlandais de l'emploi. Pour simplifier le système et rendre les procédures de licenciement plus prévisibles, la nouvelle loi a établi que: i) les licenciements pour raisons économiques ou incapacité de longue durée doivent être soumis au service néerlandais de l'emploi et ii) les licenciements pour tout autre motif doivent être entérinés par le tribunal.

## La qualité des emplois

La LPE ne devrait pas empêcher l'apparition de nouvelles modalités de travail, mais plutôt en promouvoir l'utilisation

correcte. Par exemple, la réforme du marché du travail réalisée en 2012 en Espagne a fixé à vingt-quatre mois la durée maximale des contrats temporaires et a accordé des avantages fiscaux aux employeurs qui convertissent des contrats à durée déterminée en contrats permanents. De même, la présomption d'existence d'un contrat de travail a été introduite au Portugal pendant la récente crise pour le travail individuel mais économiquement dépendant afin de limiter le recours abusif aux contrats de travail autonome (pour des raisons fiscales, par exemple). En vertu de la nouvelle loi, c'est désormais à l'employeur qu'il incombe de faire la preuve de l'existence d'une relation de travail autonome (et non subordonnée). De plus, cette loi accorde aux travailleurs indépendants l'accès à la sécurité sociale et contient une définition précise du travail indépendant.

## La complémentarité et l'interaction des politiques

L'efficacité de la LPE dépend de l'interaction de cette législation avec d'autres champs de l'action publique. En effet, même bien conçue, la LPE risque de ne pas être totalement efficace si elle n'est pas correctement reliée à d'autres domaines de l'action publique. Par exemple, les politiques d'activation qui aident les travailleurs à passer d'une branche d'activité en déclin à une autre qui se développe réduisent les périodes de chômage. De même, le versement d'un complément de revenu adéquat pendant les périodes de chômage est de nature à atténuer les effets négatifs sur le niveau de vie. Des politiques à la fois bien construites et accessibles dans ces deux domaines peuvent être reliées à un système plus souple de protection de l'emploi, comme c'est le cas au Danemark. Ainsi, les travailleurs qui se retrouvent au chômage bénéficieront d'une aide adéquate à la recherche d'un nouvel emploi. Enfin, la LPE devrait aussi être conçue en fonction du système de négociation collective applicable pour garantir un ajustement équilibré du salaire et de l'emploi.

## Lectures complémentaires

Adascalitei, D. et Pignatti Morano, C. (2016). «Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium», *IZA Journal of Labor Policy*, 5:15.

BIT, 2012. *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*. Résumé en français: «Rapport sur le travail dans le monde 2012: de meilleurs emplois pour une économie meilleure» (Genève).

—. 2015. *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs*. Résumé en français: «Emploi et questions sociales dans le monde: des modalités d'emploi en pleine mutation» (Genève).

—. 2016. *Employment Protection Legislation: New Approaches to Measuring the Institution*, INWORK Issue Brief No. 8 (Genève).

FMI, 2016. *Perspectives de l'économie mondiale: une croissance trop faible depuis trop longtemps* (Washington, DC).

OCDE, 2016. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris).

L'auteur tient à remercier ses collègues du BIT Mariya Aleksynska, Sean Cooney, Valerio De Stefano et Eric Gravel pour leurs commentaires et suggestions. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du BIT. Pour tout renseignement, s'adresser à Clemente Pignatti, Département de la recherche du BIT: [pignatti@ilo.org](mailto:pignatti@ilo.org).