

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

## TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Conjuguer flexibilité et sécurité  
pour favoriser le travail décent****Introduction**

1. Le débat sur les avantages et les inconvénients de la flexibilité du marché du travail, qui a cours depuis maintenant vingt ans, a surgi en raison des disparités en ce qui concerne l'ajustement de l'emploi et des salaires aux chocs économiques qu'ont connus les marchés du travail des Etats-Unis et de l'Europe occidentale. Les taux toujours élevés de chômage et la faible croissance de l'emploi en Europe étaient, pensait-on, essentiellement dus aux rigidités des marchés du travail résultant des législations de protection de l'emploi, du pouvoir accordé aux syndicats en matière de négociation collective, de la générosité des systèmes sociaux et de la lourdeur de la fiscalité. L'argument avancé était qu'une fois éliminés ces facteurs de rigidité, les marchés européens allaient rebondir<sup>1</sup>. Ce débat complexe est ouvert depuis longtemps et les questions qui s'y rapportent ont déjà été examinées par la présente commission<sup>2</sup>. Le présent document n'a pas pour objet de les examiner à nouveau.
2. Au contraire, il s'agit en l'espèce de présenter une autre approche, plus modérée, qui est née en Europe dans le cadre du concept de flexisécurité et accorde du crédit aux institutions du marché du travail qui encouragent la sécurité tout en reconnaissant que la flexibilité du marché du travail peut avoir des effets positifs sur la façon dont celui-ci fonctionne. Dans ce contexte, l'objectif du présent document est d'encourager la commission à discuter des thèmes sur lesquels pourraient porter les futurs travaux du Bureau en matière de flexisécurité, dans laquelle on verrait à la fois une approche pragmatique et un cadre analytique permettant l'ajustement du marché du travail tout en préservant la sécurité. Le présent document donne tout d'abord les différentes définitions de la flexisécurité, puis les différents modèles existants dans ce domaine. Il présente ensuite les obstacles que rencontrent les pays en développement lorsqu'ils tentent de conjuguer flexibilité et sécurité et se penche sur l'opportunité et la possibilité de promouvoir cette approche hors des frontières de l'Europe. Enfin, la conclusion du présent document contient des propositions concernant la poursuite des travaux du Bureau sur ce thème.

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques: *Etude de l'OCDE sur l'emploi: Faits, analyse, stratégies*, Paris, 1994.

<sup>2</sup> Documents GB.288/ESP/2 et GB.300/4/1.

## 1. Flexisécurité: contexte, objectifs et définitions

3. Le concept de flexisécurité repose sur l'idée que la flexibilité et la sécurité, lorsqu'elles sont pensées correctement, peuvent se renforcer mutuellement. Sur les marchés du travail actuels, un niveau élevé de flexibilité et d'adaptabilité profite tant aux employeurs qu'aux travailleurs. Cette approche dépasse le simple compromis entre flexibilité et sécurité. Les politiques misant sur la sécurité, qui associent indemnités de chômage suffisantes et politiques d'activation, peuvent également accroître la flexibilité en donnant aux travailleurs confiance dans le fait qu'on les aidera à trouver un nouvel emploi au plus vite et qu'ils bénéficieront d'une protection financière pendant la période de transition. Les travailleurs auront ainsi moins peur de perdre leur emploi. Les politiques misant traditionnellement sur la flexibilité peuvent elles aussi, dans des circonstances précises, améliorer la sécurité de l'emploi. Elles devraient donc être intégrées à un ensemble plus vaste de mesures visant à favoriser le passage d'un poste à un autre et la création d'emplois<sup>3</sup>. De surcroît, la flexisécurité insiste sur le rôle primordial que jouent la négociation collective et le dialogue social pour trouver le juste équilibre entre mesures institutionnelles et moyens d'action.
4. Le terme «flexisécurité» est apparu pour la première fois dans une loi néerlandaise<sup>4</sup> qui établissait des perspectives d'emploi à durée indéterminée après deux années de travail intérimaire et qui liait donc la sécurité de l'emploi à des affectations flexibles. Toutefois, sa signification a été élargie et il désigne aujourd'hui plus généralement une configuration du marché du travail qui offre une sécurité en contrepartie d'une plus grande flexibilité dans les relations du travail. Malgré les nombreuses discussions dont cette question a fait l'objet, il n'y a pas de conception partagée de la flexisécurité<sup>5</sup>.
5. L'OIT s'est penchée sur ce thème et a lancé, en 2000, des activités de recherche sur ces questions, toutefois sans jamais adopter de définition institutionnalisée du terme flexisécurité<sup>6</sup>. A la septième Réunion régionale européenne tenue en 2005 sur les thèmes flexibilité-stabilité-sécurité, les mandats de l'OIT sont parvenus au consensus suivant:

<sup>3</sup> Toutefois, dans la pratique, sur le marché du travail actuel, un indice élevé de législation sur la protection de l'emploi ne suffit pas à garantir un profond sentiment de sécurité chez l'ensemble des travailleurs. Voir Commission européenne: *Emploi en Europe 2006*, Rapport de la Commission (Bruxelles, 2006); A. Clark et F. Postel-Vinay: *Job security and Job protection*, Centre for Economic performance Discussion Papers DP678 LSE, 2005; et P. Auer: *La sécurité du marché du travail: comment conjuguer flexibilité et sécurité pour l'emploi décent*, Cahiers de l'économie et du marché du travail du BIT, n° 2008/12.

<sup>4</sup> *Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Flexwet)* (loi sur la flexibilité et la sécurité) de 1999.

<sup>5</sup> Il n'y a pas non plus de définition bien arrêtée. La première définition a été donnée par T. Wilthagen: *Flexicurity: the Emergence of a new paradigm in labour market and employment regulation?* Document présenté à la 13<sup>e</sup> réunion annuelle sur les questions socio-économiques, Amsterdam, 2001. Dans ce document, qui fournit un cadre équitable, la flexisécurité est définie comme «une stratégie décisionnelle destinée à renforcer, en même temps et de manière délibérée, d'une part, la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations d'emploi, et, d'autre part, la sécurité – sécurité de l'emploi et sécurité sociale – notamment des groupes vulnérables, sur et en dehors du marché du travail».

<sup>6</sup> L'Agenda global pour l'emploi contient cependant certaines notions relatives à la flexisécurité.

Les entreprises sont confrontées à une concurrence accrue du fait de la mondialisation et de l'adaptation à des marchés en mutation rapide. La politique de flexibilité et de sécurité pour les entreprises et pour les travailleurs, grâce à la fourniture de nouvelles possibilités de formation destinées à améliorer l'employabilité, à l'aide pour la recherche d'un emploi, au soutien sur le plan du revenu et à la protection sociale, a bien fonctionné dans certains pays. Dans la recherche d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité, le dialogue social tripartite dans le cadre de stratégies macroéconomiques nationales plus larges, la négociation collective et le respect de la législation du travail jouent un rôle essentiel<sup>7</sup>.

6. Depuis le début des années 2000, la question de la flexisécurité est de plus en plus d'actualité pour la Commission européenne<sup>8</sup>. Les «Principes communs de flexicurité» adoptés par le Conseil des ministres de l'Union européenne en 2007 donnent une définition floue de ce concept qui s'articule autour de quatre principes de base (et de quatre principes plus généraux):

- ***Souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles et de l'organisation du travail*** du point de vue des employeurs et des travailleurs dans le cadre d'un droit du travail, de conventions collectives et de mécanismes de consultation concernant l'organisation du travail modernes.
- ***Stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie*** pour garantir une capacité d'adaptation et une aptitude à l'emploi permanentes des travailleurs et permettre aux entreprises de maintenir les niveaux de productivité.
- ***Politiques actives du marché du travail efficaces*** qui aident les personnes à faire face aux changements rapides, aux périodes de chômage et à la réintégration et, surtout, qui facilitent les transitions vers de nouveaux emplois.
- ***Systèmes de sécurité sociale modernes*** qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail. Cela suppose une large gamme de prestations de protection sociale (indemnités de chômage, pensions et soins de santé) permettant aux individus de concilier leur travail et leurs responsabilités privées et familiales telles que la garde d'enfants<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Conclusions de la septième Réunion régionale européenne, BIT, Budapest, 2005 (ERM/VII/D.6), paragr. 18.

<sup>8</sup> Lors du Conseil de Lisbonne en 2000, l'UE avait déjà fait référence à ce concept, qui est devenu un sujet d'actualité pour la Commission européenne après la réunion de Villach en janvier. Il figure maintenant au centre des initiatives de la Commission et deux importants documents appellent à une approche de la réforme des marchés du travail marquée du sceau de la flexisécurité, à savoir Commission européenne: *Livre vert: Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle* (Bruxelles, 2006) et Commission européenne: *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* (Bruxelles, 2007).

<sup>9</sup> Commission des Communautés européennes: *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007)359 final. Disponible à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:FR:PDF>.

7. Bien que le modèle danois, décrit comme un «triangle d'or» conjuguant règles flexibles en matière d'embauche et de licenciement, sécurité étendue du revenu et programmes actifs pour le marché du travail, ait été largement examiné<sup>10</sup>, il n'existe pas de modèle de flexisécurité universel. La figure 1 montre les multiples dimensions tant de la flexibilité que de la sécurité, ainsi que leurs combinaisons possibles dont le modèle danois n'est qu'un exemple associant un niveau élevé de flexibilité numérique externe et un niveau élevé de sécurité du revenu. La Commission européenne a souligné que les systèmes juridiques, les institutions du marché du travail et les relations professionnelles variaient d'un Etat membre de l'UE à l'autre et qu'il était important de définir, avec les partenaires sociaux, la marche à suivre au niveau national pour atteindre la flexisécurité<sup>11</sup>. Bien qu'elle soit un autre élément de cette vision plus large de la flexisécurité, la question de la flexibilité salariale a été peu abordée dans le cadre des discussions sur ce thème.

Figure 1. Matrice de la flexisécurité

Flexibilité/sécurité	Sécurité du poste de travail	Sécurité de l'emploi	Sécurité du revenu
Flexibilité numérique externe			
Flexibilité numérique interne			
Flexibilité fonctionnelle			
Flexibilité salariale			

Notes explicatives: La flexibilité numérique externe reflète la possibilité de recruter, de licencier et de recourir à des travailleurs intérimaires, tandis que la flexibilité numérique interne rend compte de la marge de manœuvre dont disposent les employeurs pour modifier le temps de travail. La flexibilité fonctionnelle correspond à l'externalisation/internalisation (externe) et aux changements dans l'organisation du travail (interne). La flexibilité salariale désigne simplement la possibilité pour les entreprises d'ajuster la rémunération des travailleurs. La sécurité du poste de travail renvoie à la protection d'un emploi donné, c'est-à-dire à la législation traditionnelle sur la protection de l'emploi, tandis que la sécurité de l'emploi désigne la protection de l'emploi sans qu'il s'agisse nécessairement du même poste auprès du même employeur, ce qui dépend des politiques relatives au marché du travail. La sécurité du revenu correspond à la protection du revenu garantie par la sécurité sociale. Bien qu'elle n'apparaisse pas dans la figure 2, une approche globale de la sécurité (par la sécurité de l'emploi, les politiques relatives au marché du travail et les droits sociaux), examinée dans P. Auer: *La sécurité du marché du travail: comment conjuguer flexibilité et sécurité pour l'emploi décent*, Cahiers de l'économie et du marché du travail n° 2008/12 (Genève, BIT, 2008), peut également correspondre à la définition de la sécurité sur le marché du travail.

## 2. Instaurer la flexisécurité

### 2.1. Pays de l'OCDE et de l'UE

8. Comme indiqué dans la section 1, la flexisécurité est née dans l'Union européenne, plus précisément dans des pays où la plupart des conditions institutionnelles nécessaires à sa mise en place étaient déjà réunies. En particulier, les gouvernements de l'UE ont depuis longtemps recours à des politiques passives et actives du marché du travail, bien qu'à des

<sup>10</sup> P.K. Madsen: «Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark», dans P. Auer et S. Cazes: *Employment stability in an age of flexibility*, BIT, Genève, 2003, pp. 59-105.

<sup>11</sup> Voir le rapport du groupe d'experts européens sur la flexisécurité: *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping-stones*, publié le 27 juin 2007. Voir également T. Wilthagen: *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Working paper, 2008; S. Cazes: *La flexicurity en Europe: Les voies du progrès*, document préparé pour le Dialogue de haut niveau sur le Modèle social européen dans le contexte de la mondialisation, Turin, 1-3 juillet 2008.

degrés différents. En outre, si la force du dialogue social varie d'un pays à l'autre, ces structures facilitent l'élaboration de politiques de flexisécurité qui donnent des résultats négociés tant pour les employeurs que pour les travailleurs. Les systèmes actuellement en place en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas prévoient des politiques de flexisécurité. Ces pays ayant développé une tradition reconnue d'équilibre entre les besoins de flexibilité et de sécurité du revenu avec, à la clé, des effets particulièrement positifs sur le marché du travail, les universitaires, les organisations internationales et les décideurs leur ont consacré des études approfondies.

9. Il est essentiel de disposer de données sur les principales caractéristiques de l'environnement institutionnel et politique pour pouvoir évaluer la situation initiale<sup>12</sup> et établir une ébauche de classification des pays. Le tableau 1 et la figure 2 rassemblent des données sur des dimensions essentielles de la flexibilité, mesurées en l'espèce selon l'indice de protection de l'emploi publié par l'OCDE<sup>13</sup> et sur la sécurité à l'aune des dépenses consacrées aux politiques actives et passives du marché du travail. La figure 2 montre la très grande diversité qui aboutit à différentes manières d'associer législation sur la protection de l'emploi et politiques du marché du travail dans les pays. Ces statistiques contribuent en outre à faire ressortir les disparités qui existent entre les pays en ce qui concerne les conditions qu'elles offrent pour encourager à la fois la flexibilité et la sécurité pour les employeurs et les travailleurs.

<sup>12</sup> Par exemple, l'UE propose des projets d'indicateur dans l'annexe de la Communication de la Commission sur la flexisécurité.

<sup>13</sup> Compte tenu des limites que présentent habituellement les indicateurs composites définis pour mettre en évidence les caractéristiques qualitatives de la législation du travail et ainsi établir des mesures. Toutefois, en l'absence d'indicateurs satisfaisants, l'indice de l'OCDE semble présenter moins de défauts que d'autres indicateurs internationaux comme l'indicateur d'embauche des travailleurs de l'étude Doing Business. En effet, il prend en considération, d'une part, différentes catégories de travailleurs en fonction de l'ancienneté et, d'autre part, des aspects importants de la protection de l'emploi qui n'apparaissent pas dans la législation comme les conventions collectives. En outre, les indicateurs de l'OCDE tiennent compte de la rigueur de l'application de la loi et des dérogations dont bénéficient certains groupes d'entreprises et de travailleurs en ce qui concerne la législation sur la protection de l'emploi.

Tableau 1. Politiques et institutions du marché du travail dans des pays choisis

	PAMT/PIB (%)	PPMT/PIB (%)	Indice général de protection de l'emploi	Couverture des conventions collectives (%)
<b>Pays de l'OCDE choisis</b>				
<i>Fourchette OCDE</i>	0,01–1,31	0–2,00	0,85–3,39	12–99
<i>Moyenne OCDE</i>	0,56	0,75	2,19	59
Danemark	1,31	1,50	1,91	82
France	0,92	1,24	2,90	95
Allemagne	0,77	1,63	2,63	63
Corée, Rép. de	0,14	0,27	2,13	12
Mexique	0,01	0,00	3,23	n.d.
Pays-Bas	1,09	1,39	2,23	82
Suède	1,12	0,66	2,06	92
Etats-Unis	0,13	0,31	0,85	13
Royaume-Uni	0,32	0,16	1,09	35
<b>Pays choisis hors OCDE</b>				
Brésil <sup>a</sup>	0,08	0,43	2,27	n.d.
Chili	n.d.	n.d.	1,93	24
Chine	n.d.	n.d.	2,80	n.d.
Estonie	0,06	0,10	2,39	22
Inde	n.d.	n.d.	2,63	n.d.
Indonésie	n.d.	n.d.	3,02	n.d.
Israël	n.d.	n.d.	1,88	56
Fédération de Russie	n.d.	n.d.	1,80	62
Slovénie	0,20	0,30	2,76	100
Afrique du Sud	n.d.	n.d.	1,35	n.d.

Source: P. Auer, U. Efendioglu et J. Leschke: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization* (Genève, BIT, 2008); D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 89 (Paris, OCDE, 2009); bases de données en ligne EUROSTAT et OCDE.

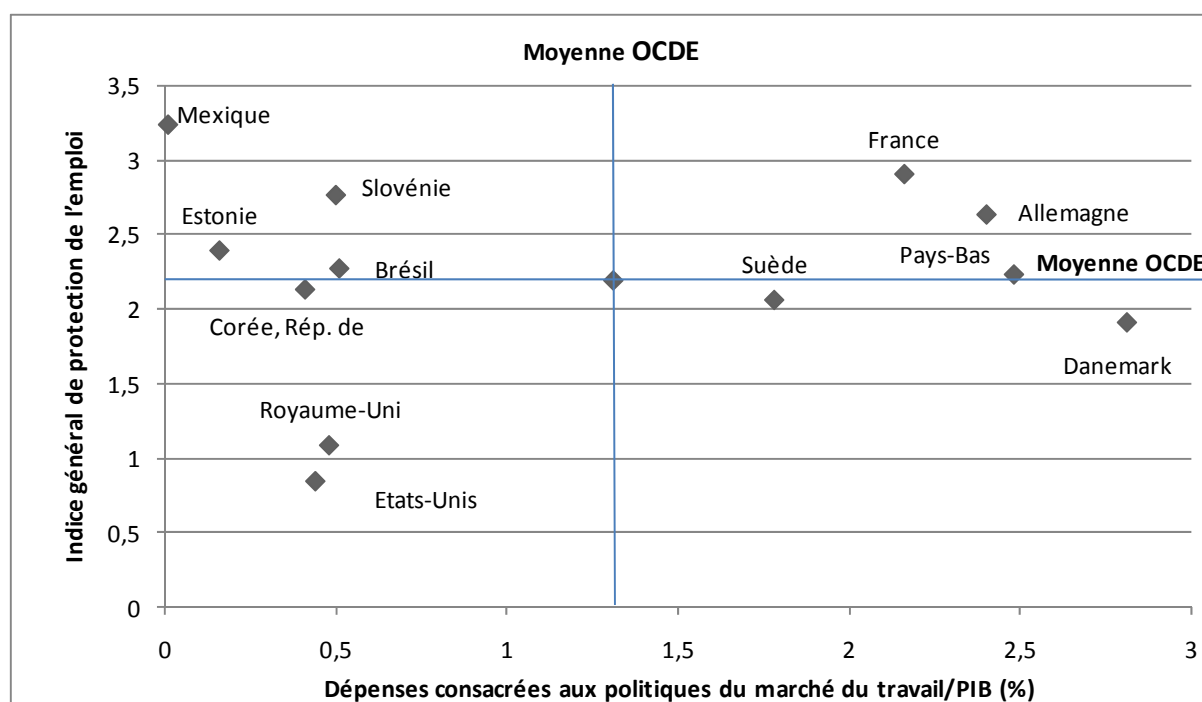
Notes: PAMT/PIB: dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail en pourcentage du produit intérieur brut. PPMT/PIB: dépenses consacrées aux politiques passives du marché du travail en pourcentage du produit intérieur brut. LPE: indice évaluant la législation sur la protection de l'emploi. Les chiffres donnés pour les rapports PAMT/PIB et PPMT/PIB sont ceux de l'année 2007. L'indice général LPE est celui de 2008.

L'indicateur synthétique général de la rigidité de l'indice LPE repose sur trois grandes composantes: protection des travailleurs fixes contre les licenciements (individuels), conditions à respecter pour pouvoir procéder à des licenciements collectifs et réglementation des formes de travail temporaire. L'échelle va de 0 (restrictions les moins fortes) à 6 (restrictions les plus fortes).

<sup>a</sup> Les chiffres donnés pour les rapports PAMT/PIB et PPMT/PIB sont ceux de 2001, voir P. Auer *et al.*, 2008, *op. cit.*

n.d. = non disponible.

**Figure 2. Différentes façons d'associer politiques et institutions pour atteindre la flexibilité et la sécurité dans des pays choisis**



Source: Tableau 1

10. Il serait évidemment souhaitable de disposer de davantage de données pour dresser un tableau complet de la situation institutionnelle et politique d'un pays, par exemple le nombre de personnes concernées par les politiques actives du marché du travail et les programmes d'apprentissage tout au long de la vie, le taux de remplacement de la prestation de chômage, la proportion des chômeurs recevant une allocation ou encore des informations plus détaillées sur les dispositions en matière de sécurité de l'emploi (législation, conventions collectives, moyens d'application) et sur les organismes chargés de fixer les salaires<sup>14</sup>. Toutefois, le premier problème dans les pays n'appartenant pas à l'OCDE reste la disponibilité des données.
11. Selon l'OCDE, le statu quo a été la tendance dominante ces cinq dernières années dans ses pays membres en ce qui concerne la réglementation de la protection de l'emploi. Pourtant, pendant cette même période, plusieurs pays, en particulier les nouveaux Etats membres de l'UE, ont réformé leur système de protection de l'emploi afin de réduire la rigidité globale de la réglementation des contrats individuels et des licenciements collectifs<sup>15</sup>. A la huitième Réunion régionale européenne tenue à Lisbonne, le BIT a attiré l'attention sur cette tendance générale consistant à libérer la législation sur la protection de l'emploi et à assouplir les formes de travail, ainsi que sur la problématique hommes-femmes qui y est associée<sup>16</sup>. En Europe centrale et en Europe de l'Est, par exemple, l'indice global de législation sur la protection de l'emploi a baissé (ce qui indique une hausse de la

<sup>14</sup> Voir par exemple S. Cazes et A. Nesporova: *Combining flexibility and security for employment and decent work in the western Balkans*, SEER, vol. 9, n° 2, 2006.

<sup>15</sup> D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 89 (Paris, OCDE, 2009).

<sup>16</sup> BIT: *Vers la concrétisation du travail décent: l'action de l'OIT de 2005 à 2008*, rapport du Directeur général, vol. II, huitième Réunion régionale européenne, Lisbonne, 2009.

flexibilité) dans tous les pays, tandis que les formes flexibles d'emploi se sont développées, témoignant de la nécessité de renforcer la capacité d'adaptation des entreprises. Dans 15 pays de l'UE, la «flexibilisation» des relations du travail s'est traduite par une forte progression de l'emploi à temps partiel entre 1995 et 2006, avec une accélération après 2000 dans la majorité des pays; parallèlement à cette tendance, la segmentation du marché du travail s'est accrue <sup>17</sup>.

12. En revanche, des recherches menées récemment par le BIT montrent qu'une flexibilité accrue n'est pas nécessairement synonyme d'une plus grande mobilité sur le marché du travail, comme le font apparaître les données sur la durée moyenne d'occupation d'un poste dans l'UE (9,9 ans en moyenne en 1999 et en 2006) <sup>18</sup>. En Europe centrale et en Europe de l'Est, la faible mobilité tenait en partie à un sentiment d'insécurité et au fait que de nombreux travailleurs hésitaient à quitter volontairement leur emploi, même en période de reprise économique, et ce en raison de la faiblesse des institutions et de la gouvernance du marché du travail <sup>19</sup>. En outre, l'analyse de la situation dans les pays d'Europe occidentale a montré que, si ces pays ont encore un nombre d'emplois stables relativement élevé, l'ancienneté ne donne pas nécessairement un sentiment de sécurité par rapport à l'emploi <sup>20</sup>, et l'évaluation du binôme flexibilité-sécurité doit donc tenir compte de la dimension stabilité/mobilité pour les individus sur le marché du travail. Manifestement, il semblerait que, lorsque les travailleurs sont relativement confiants dans le fait qu'ils bénéficieront d'un niveau de protection élevé s'ils quittent leur emploi actuel pour en rechercher un autre, ils se sentent moins «prisonniers» de leur emploi et ont devant eux un choix d'emplois plus vaste, ce qui, à terme, entraîne une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre et une meilleure redistribution des emplois pouvant avoir des effets positifs sur la productivité du travail. Dans ce contexte, un système visant à garantir une certaine sécurité sur le marché du travail dans les transitions entre deux postes et différentes situations dans l'emploi («mobilité protégée») faciliterait cette redistribution

<sup>17</sup> Mesurée par le rapport entre le nombre de travailleurs ayant une longue ancienneté (>10 ans) et le nombre de travailleurs ayant une courte ancienneté (<1 an); voir BIT: *Vers la concrétisation du travail décent: l'action de l'OIT de 2005 à 2008, op. cit.*

<sup>18</sup> Données EUROSTAT; ce chiffre est conforme à celui de 4 emplois au cours d'une vie avancé par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: *Mobility in Europe*, 2006. Calculs dans S. Cazes et M. Tonin: *Employment Protection Legislation and Job stability: a European cross country analysis*, Economic Paper, Southampton, 2009. Il conviendrait cependant d'utiliser avec prudence les valeurs moyennes puisque les agrégats peuvent cacher des tendances plus spécifiques. Par exemple, cette publication montre que la durée d'occupation d'un emploi chez les jeunes (15-24 ans) tend à diminuer dans la plupart des pays européens.

<sup>19</sup> S. Cazes et A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, BIT, Genève, 2003; S. Cazes et A. Nesporova (eds.): *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, BIT, Genève, 2007. Ce phénomène va à l'encontre de celui constaté dans les pays avancés sur le plan économique où, en règle générale, la rotation de la main-d'œuvre (tous les recrutements et licenciements) augmente sous l'effet de la croissance économique : pendant cette période, la création et l'expansion d'entreprises se traduisent par de nouveaux emplois, attirant ainsi de nouveaux venus sur le marché du travail et augmentant le nombre de recrutements de demandeurs d'emploi. En même temps, bien que les licenciements économiques diminuent, le nombre croissant de possibilités d'emploi encourage davantage de personnes à changer volontairement d'emploi. Voir par exemple, T. Boeri: «Is job turnover countercyclical?», *Journal of Labor Economics*, vol. 14(4), University of Chicago press, 1996, pp. 603-625.

<sup>20</sup> P. Auer et S. Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility*, BIT, Genève, 2003.

et préviendrait le chômage de longue durée grâce à des institutions du marché du travail plus fortes et à des politiques efficaces <sup>21</sup>.

13. L'un des aspects essentiels du débat en Europe concerne les effets positifs que peuvent avoir les systèmes de flexisécurité sur le plan économique. En d'autres termes, en laissant de côté la question de la définition des formes de réglementation qui devraient accompagner des marchés du travail en mutation rapide, que pourrait-on dire des résultats obtenus avec les systèmes de flexisécurité dans le domaine de l'emploi? Comme nous l'avons déjà indiqué, et comme certains observateurs l'ont déjà fait valoir <sup>22</sup>, les pays scandinaves arrivent, en règle générale, à établir des systèmes qui instaurent un juste équilibre et donnent de très bons résultats économiques et sociaux. Néanmoins, pour déterminer dans quelle mesure ces résultats peuvent être attribués aux mesures institutionnelles en matière de flexisécurité, il faudrait mener de nouvelles études empiriques, en examinant les interactions entre les différentes composantes institutionnelles et politiques des systèmes d'emploi et de protection sociale et en établissant un lien avec la situation macroéconomique. Par exemple, la récente réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi <sup>23</sup> va dans ce sens en soulignant l'importance d'envisager les mesures à prendre dans leur globalité et leur complémentarité, et non pas isolément, lorsqu'on évalue le fonctionnement du marché du travail.

## 2.2. Pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine

14. Bien que nées dans l'UE, les politiques de flexisécurité ou les initiatives visant à conjuguer sécurité et flexibilité peuvent *de facto* être observées ailleurs car différentes régions et différents pays ont tenté d'adapter ou d'améliorer les systèmes de flexisécurité sur le plan local. La question est cependant de savoir si tous les éléments clés de la flexisécurité, comme des politiques actives et passives du marché du travail, des acteurs représentatifs et de solides institutions de dialogue social, sont présents et, le cas échéant, s'ils sont correctement équilibrés et négociés. Il faut pour cela procéder à une évaluation globale de l'état d'avancement des réformes législatives, institutionnelles et politiques, d'une part, et de la participation des partenaires sociaux, d'autre part, dans le pays. Il n'est pas surprenant de constater qu'il existe des différences importantes entre les pays en développement et les pays émergents dans la façon dont ils conjuguent moyens d'action et mesures institutionnelles, différences qui tiennent non seulement aux écarts entre leurs niveaux de revenu et aux caractéristiques du marché du travail, mais aussi aux différentes priorités que les pouvoirs publics ont fixées dans le but d'instaurer la sécurité et la flexibilité. Aucune donnée sur ces dimensions n'étant disponible, il n'est pas possible de donner de chiffres précis à ce sujet pour les pays en développement. Toutefois, les études réalisées par le Bureau et d'autres institutions donnent un bon aperçu de la situation en Asie, en Afrique et en Amérique latine. En particulier, ces recherches montrent que,

<sup>21</sup> Et en mettant l'accent sur la protection pendant les périodes de transition sur le marché du travail, voir aussi G. Schmid: «Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy», dans B. Marin; D. Meulders; D.J. Snower (eds.): *Innovative Employment Initiatives* (Ashgate, Aldershot, 2000), pp. 223-254. Selon cette théorie développée par G. Schmid, les politiques traditionnelles privilégient trop la croissance économique et l'augmentation du nombre de personnes qui travaillent; au lieu de cela, G. Schmid propose une stratégie de croissance qualitative, qui prévoirait des dispositions «relais» visant à faciliter les transitions entre périodes de travail, de chômage, de formation et de non-activité.

<sup>22</sup> Voir P. Auer: *La sécurité du marché du travail: comment conjuguer flexibilité et sécurité pour l'emploi décent*, Cahiers de l'économie et du marché du travail n° 2008/2 (Genève, BIT, 2008).

<sup>23</sup> Organisation de développement et de coopération économiques: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE: stimuler l'emploi et les revenus* (Paris, 2006).

malgré les diverses contraintes, certains éléments des politiques de flexibilité et de sécurité sont déjà en place dans les pays en développement <sup>24</sup>.

15. Les institutions et politiques du marché du travail utilisées dans les pays d'Asie sont très hétérogènes <sup>25</sup>. Par exemple, au lieu de s'appuyer sur une stratégie plus large de sécurité sur le marché du travail, l'Inde et Sri Lanka assurent une plus grande sécurité du poste de travail. L'application de la législation du travail tend toutefois à être laxiste dans ces pays. Par exemple, même si le fait que les licenciements dans les entreprises indiennes de plus de 100 travailleurs sont soumis à une autorisation administrative peut être une contrainte importante, avec une application peu rigoureuse de la loi, de nombreuses entreprises ont la possibilité de la contourner <sup>26</sup>. Pour faire face à la restructuration ultérieure du marché du travail ces dernières années la Chine a élargi l'assurance chômage et les mesures actives afin d'accroître la sécurité sur le marché du travail pour les travailleurs licenciés. En République de Corée, les politiques actives et passives du marché du travail, sont plus fortes et couvrent une plus grande partie de la main-d'œuvre, même si les dépenses du pays dans ce domaine sont inférieures à la moyenne de l'OCDE. En comparaison, Singapour et la Malaisie ont des marchés du travail plus flexibles et des politiques actives fortes mais la sécurité en termes d'emploi et de protection du revenu y est moindre.
16. Dans l'ensemble, les pays d'Asie ont de plus en plus recours à des politiques actives du marché du travail pour atteindre les personnes au chômage ou en situation de sous-emploi, en particulier par des programmes de travaux publics <sup>27</sup>. L'un des programmes les plus connus est le système national de garantie de l'emploi rural, mis en œuvre par l'Inde, qui garantit à chaque ménage vivant en zone rurale le droit de travailler 100 jours par an dans le cadre de programmes de travaux publics <sup>28</sup>. Par ailleurs, les mesures de soutien du revenu ne sont pas l'apanage des économies les plus riches. Par exemple, des pays à revenu élevé comme Singapour n'ont pas de système d'assurance chômage tandis que d'autres plus pauvres, comme l'Inde et la Chine, ont, ces dernières années, mis en place ou étendu certaines prestations, même si ces programmes ne couvrent qu'une petite partie de la population.
17. L'**Afrique** est sans doute la région où les différences dans la façon de combiner moyens d'action et mesures institutionnelles pour favoriser à la fois la flexibilité et la sécurité

<sup>24</sup> Voir, par exemple, P. Auer, U. Efendioglu et J. Leschke: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, BIT, Genève, 2008; J. Berg et D. Kucera: *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating justice in the developing world* (Genève et New York, BIT et Palgrave MacMillan, 2008); M.S. De Gobbi: *Flexibility and security in labour markets of developing countries: in search of decent work for all*, Employment Policy Paper n° 2007/6, BIT, Genève, 2007; M.A. Sharkh: *Optimal global configurations and effects of labour market flexibility and security: Tackling the «flexicurity» oxymoron*, Employment Working Paper n° 15 (BIT, Genève, 2008).

<sup>25</sup> Voir P. Vandenburg: *Is Asia adopting flexicurity? A survey of employment policies in six countries*, Cahiers de l'économie et du marché du travail n° 2008/4, BIT, Genève, 2008.

<sup>26</sup> D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers N° 89, 2009.

<sup>27</sup> Voir G. Bechterman, K. Olivas; A. Dar: *Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series n° 0402, 2004.

<sup>28</sup> Voir <http://nrega.nic.in/>; et D. Sjoblom, J. Farrington: *The Indian National Rural Employment Guarantee Act: will it reduce poverty and boost the economy?* ODI Project Briefing n° 7, janv. 2008.

posent le plus de problèmes. La plupart des pays africains ont un faible niveau de revenu et les emplois informels y sont majoritaires<sup>29</sup>. Par ailleurs, en raison de la faiblesse des moyens et du manque de rigueur dans l'application de la législation sur la protection de l'emploi, dans les faits, la réglementation ne limite pas outre mesure les recrutements et les licenciements de travailleurs, même dans l'économie formelle. Seuls cinq pays d'Afrique, tous de la catégorie des pays à revenu intermédiaire, ont un système d'assurance chômage (Algérie, Egypte, Maurice, Afrique du Sud et Tunisie)<sup>30</sup>. Dans d'autres pays, les travailleurs ne bénéficient que d'une faible protection. Bien que le plus souvent les services publics de l'emploi manquent de moyens financiers et soient peu adaptés, les pouvoirs publics, à l'échelle du continent, utilisent de plus en plus diverses politiques actives du marché du travail qui prévoient des programmes de travaux publics, des mesures d'incitation à l'entrepreneuriat et des programmes de formation. Par exemple, selon certaines études, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont supérieures à 1 pour cent dans des pays comme l'Algérie et la Tunisie<sup>31</sup>.

18. En Afrique, le manque de capacité et de mécanismes de négociation rendent le dialogue social difficile. La plupart des travailleurs ont un emploi dans l'économie informelle et, donc, ne sont pas représentés ou le sont par des organisations elles aussi informelles que les pouvoirs publics ne consultent généralement pas. L'Afrique du Sud, le Ghana, le Niger, le Sénégal, et le Togo font exception à la règle et ont un système tripartite bien conçu et des partenaires sociaux actifs<sup>32</sup>. En général, les pays d'Afrique manquent de flexibilité et de sécurité tant pour les employeurs que pour les travailleurs.
19. Traditionnellement, les pays d'**Amérique latine** misent sur le rôle de la législation sur la protection de l'emploi pour garantir une certaine sécurité aux travailleurs, même si l'application de la loi est souvent peu rigoureuse. Néanmoins, comme l'indique le tableau 1, certains pays, comme le Brésil et le Chili, n'imposent pas d'obligations particulières (plus contraignantes que pour les licenciements individuels) pour les licenciements collectifs<sup>33</sup>. Les dépenses consacrées aux politiques actives et passives du marché du travail sont le plus souvent très inférieures à celles dans la plupart des pays de l'OCDE. Par exemple, il a été calculé que la moyenne des dépenses dans les programmes en faveur de la formation et de l'emploi dans sept pays d'Amérique latine n'était que de

<sup>29</sup> Voir Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique: *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le double défi du chômage et de la pauvreté en Afrique*, Addis-Abeba, 2005.

<sup>30</sup> Voir Administration américaine de la sécurité sociale (SSA) et Association internationale de la sécurité sociale: *Social Security Programs throughout the World: Africa 2009*, SSA, Washington, DC, 2009.

<sup>31</sup> Voir P. Auer, U. Efendioglu et J. Leschke: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization* (Genève, BIT, 2008).

<sup>32</sup> Voir D.K. Twerefou, F. Ebo-Turkson et A.O. Kwadwo: *Labour market flexibility, employment and income security in Ghana*, Employment Policy Paper n° 2007/1, BIT, Genève, 2007. BIT: *Social dialogue in Africa: Practices and experiences*, PRODIAP, mai 2008.

<sup>33</sup> Néanmoins, dans un cas récent concernant le licenciement de 4 200 travailleurs par l'entreprise aéronautique brésilienne *Embraer*, la Cour d'appel s'est nettement démarquée de la jurisprudence. Au motif que le syndicat n'avait pas été consulté, elle a ordonné à *Embraer* de faire certaines concessions visant à atténuer les effets des licenciements, licenciements qu'elle a toutefois confirmés.

0,4 pour cent du PIB en 1997<sup>34</sup>. Des données plus récentes pour 2007 ont permis d'estimer que le Mexique consacre des sommes dérisoires aux politiques actives et passives du marché du travail tandis que la protection de l'emploi est plus stricte dans ce pays que la protection moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>35</sup>.

20. Si les dépenses consenties dans les politiques du marché du travail sont relativement faibles, ces dernières années, la plupart des pays d'Amérique latine ont mis des moyens considérables dans des mesures de protection sociale ciblées, comme les transferts sociaux soumis à conditions, même si ces interventions n'ont pas de lien direct avec le taux d'activité. Par exemple, le programme brésilien Bolsa Familia concerne plus de 11 millions de familles pauvres qui reçoivent 70 reals brésiliens (35 dollars des Etats-Unis) en moyenne et s'engagent, en contrepartie, à scolariser leurs enfants et à leur faire passer des visites médicales régulières. Ce programme a contribué à réduire la pauvreté et les inégalités de revenu dans le pays sans pour autant entraîner une baisse du taux d'activité contrairement à ce que certains avaient affirmé au départ<sup>36</sup>. D'autres pays de la région comme le Mexique et le Chili ont des programmes analogues.

### 2.3. Surmonter les problèmes liés à l'instauration de la flexibilité et de la sécurité dans les pays en développement

21. S'il existe de nettes différences, entre et dans les régions, il est possible de mettre en évidence, dans les grandes lignes, certains freins à la mise en œuvre de mesures favorisant à la fois la flexibilité et la sécurité dans les pays en développement (voir le tableau 2). Les deux principales difficultés pour les pays en développement sont sans doute l'absence de marge de manœuvre budgétaire et l'insuffisance de la capacité administrative/institutionnelle<sup>37</sup>. En outre, le dialogue social est faible, tandis que les politiques actives et passives du marché du travail ne concernent qu'une petite partie de la population. Cela étant, il apparaît dans les récapitulatifs par région présentés ci-avant que malgré ces difficultés, l'éventail des institutions et des politiques du marché du travail utilisées dans les pays en développement est souvent différent de celui utilisé dans les pays de l'OCDE. Par exemple, en matière de politiques actives du marché du travail, les pays en développement mettent en œuvre des programmes tels que des systèmes d'emploi garanti (Inde) afin d'aider les travailleurs au chômage ou en situation de sous-emploi.

<sup>34</sup> Ces pays sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, la Jamaïque, le Mexique et le Pérou. Voir P. Auer, U. Efendioglu et J. Leschke: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization* (Genève, BIT, 2008) et références incluses.

<sup>35</sup> Les effets de la législation sur la protection de l'emploi pour les entreprises dépendront de la rigueur avec laquelle cette législation est appliquée.

<sup>36</sup> Voir F.V. Soares, R.P. Ribas, R.G. Osório: *The impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programmes in comparative perspective*, IPC Evaluation Note n° 1, déc. 2007. Lorsqu'il a présenté le programme à la session du Conseil d'administration de mars 2009, le ministre brésilien du Développement social et de la Lutte contre la faim, Patrus Aranhas, a annoncé que ce programme serait étendu de sorte que 1,3 million de familles supplémentaires en bénéficieraient tant que durerait le ralentissement économique mondial. Voir [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Feature\\_stories/lang--en/WCMS\\_103947/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang--en/WCMS_103947/index.htm).

<sup>37</sup> Voir I. Islam: *The Global Economic Crisis and Developing Countries: Transmission Channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper n° 36, BIT, Genève, 2009.

**Tableau 2. Problèmes rencontrés par les pays en développement lorsqu'ils essaient de conjuguer flexibilité et sécurité**

Élément stratégique	Problèmes pour les pays en développement
Capacité budgétaire	De nombreux pays en développement ont des bases d'imposition insuffisantes et une faible marge de manœuvre budgétaire.
Capacité institutionnelle	Souvent, la capacité administrative et institutionnelle de gestion du marché du travail et de la protection sociale est faible.
Dialogue social	Souvent, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont peu de poids dans les pays en développement et le dialogue social et les mécanismes de négociation collective sont généralement inadaptés.
Politiques passives du marché du travail	Les mécanismes de remplacement du revenu, comme l'assurance chômage, sont souvent inadaptés ou inexistants.
Politiques actives du marché du travail	Les politiques actives du marché du travail, comme les systèmes de formation, sont peu nombreuses, souvent faibles et inadaptées au développement des compétences requises. Les services publics de l'emploi sont en outre mal conçus et inefficaces. Toutefois, il existe des programmes innovants de garantie de l'emploi et de transferts sociaux soumis à conditions.

22. Au-delà de ces problèmes, certaines caractéristiques du marché du travail dans les pays en développement remettent en cause la façon d'appliquer ces concepts. Par exemple, par rapport à ce que l'on constate dans la plupart des pays à revenu élevé, la législation du travail influe moins sur la flexibilité des entreprises dans les pays en développement, et ce pour deux raisons essentielles: 1) la plupart des employeurs sont dans le secteur informel, surtout dans les pays à faible revenu; et 2) la législation du travail est souvent appliquée de façon peu rigoureuse<sup>38</sup>.
23. A l'évidence, dans le premier cas, des législations comme celle sur la protection de l'emploi n'entravent pas directement les activités des entreprises puisque celles-ci ont lieu en dehors du champ d'application de ces lois<sup>39</sup>. Dans le second cas, souvent, les entreprises du secteur formel ne sont pas directement gênées par la réglementation des recrutements et des licenciements. En effet, selon les éléments contenus dans la publication *Entreprise Surveys* du Groupe de la Banque mondiale, les entreprises du secteur formel des pays en développement indiquent qu'elles ne considèrent pas que la réglementation du travail soit un obstacle majeur (voir figure 3)<sup>40</sup>. Ces réponses montrent que pour les entreprises, d'autres obstacles sont beaucoup plus gênants, à savoir le manque de compétences, le faible accès au crédit, l'alimentation électrique insuffisante, la lourdeur de la fiscalité et la corruption. Cependant, certaines données empiriques montrent que la réglementation de l'emploi peut nuire à la production, à la productivité et au bon

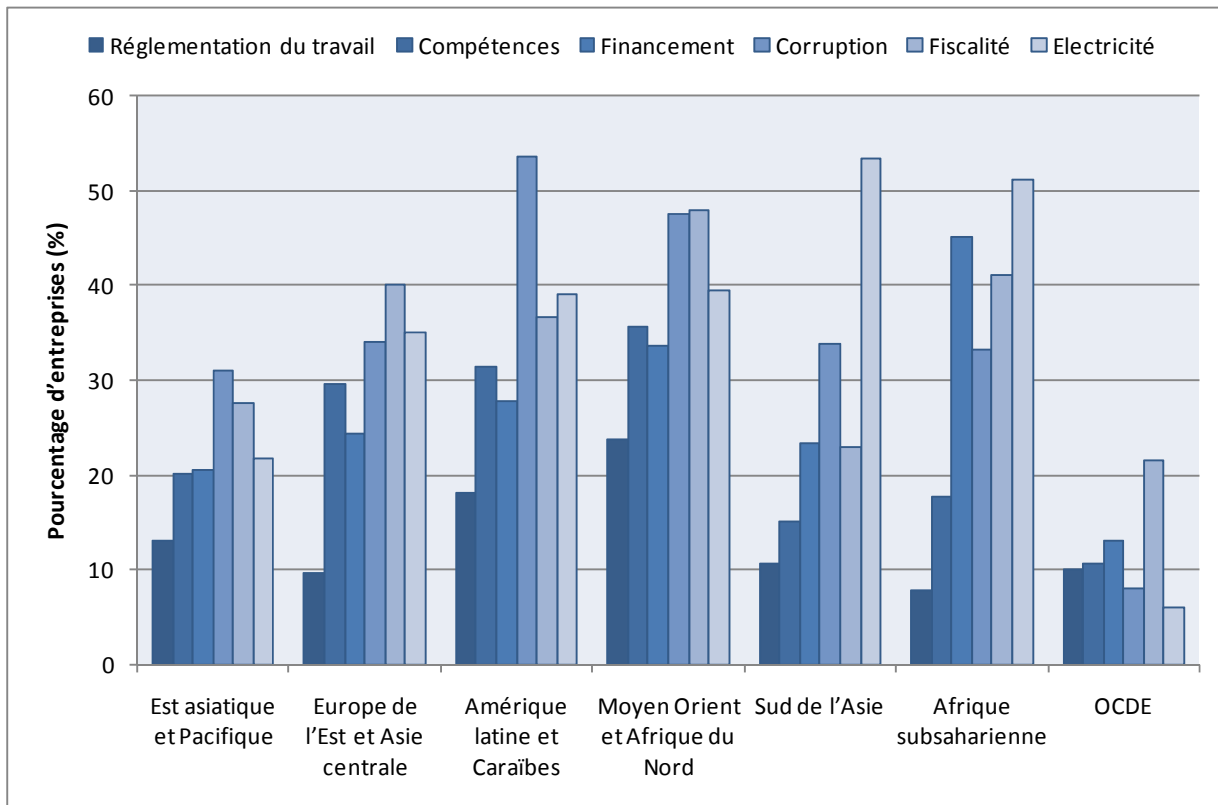
<sup>38</sup> Voir A.K. Ghose, N. Majid et C. Ernst: *The Global Employment Challenge*, BIT, Genève, 2008, et les références incluses.

<sup>39</sup> Toutefois, les réglementations du travail peuvent être un facteur encourageant les activités informelles, même si les données empiriques sur cette question ne sont pas encore concluantes et ne concernent que quelques pays. Voir, par exemple, T. Boeri, B. Helppie et M. Macis: *Labour regulations in developing countries: A review of the evidence and directions for future research*, World Bank Social Protection Paper n° 0833, 2008.

<sup>40</sup> Voir également L. Fox et A.M. Oviedo: *Institutions and labor market outcomes in sub-Saharan Africa*, World Bank Policy Research Working Paper n° 4721, 2008. Selon L. Fox et A.M. Oviedo, «la réglementation du travail n'est pas la principale 'obligation gênant' la création d'emplois en Afrique subsaharienne».

fonctionnement du marché du travail dans les pays en développement, même si les publications concluant dans ce sens sont encore peu nombreuses et reposent sur des données concernant, dans la plupart des cas, l'Amérique latine et l'Inde<sup>41</sup>.

**Figure 3. Perceptions des problèmes par les entreprises dans le monde (pourcentage d'entreprises considérant que ces problèmes constituent un obstacle majeur)**



Source: Enterprise Survey du Groupe de la Banque mondiale, [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).

24. Cette rapide présentation de la situation dans les pays en développement et dans les pays émergents permet de mettre en évidence plusieurs questions essentielles pour les décideurs.

<sup>41</sup> Pour un examen plus détaillé de ces données empiriques, voir T. Boeri, B. Helppe et M. Macis: *Labor regulations in developing countries: a review of the evidence and directions for future research*, World Bank Social Protection Discussion Paper n° 0833, 2008; R. Freeman: *Labor regulations, unions and social protection in developing countries: Market distortions or efficient institutions?* National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 14789, 2009; et S. Djankov et R. Ramalho: «Employment laws in developing countries», *Journal of Comparative Economics* n° 37, 2009, pp. 3-13. Les preuves de l'effet des réformes de la législation sur la protection de l'emploi dans les pays en développement sont insuffisantes. Seul A. Kugler estime qu'un assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi en Colombie dans les années quatre-vingt-dix s'est traduit par une progression de l'emploi, une réduction de la durée d'occupation d'un emploi dans le secteur formel par rapport au secteur informel et une augmentation du nombre de licenciements et de recrutements dans le secteur formel. Voir A. Kugler: «The effect of job security regulations on labour market flexibility: Evidence from the Colombian labor market reform», dans J.J. Heckman, C. Pagés (eds.): *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Chicago, the University of Chicago Press, 2004). Les conclusions d'Heckman et Pagés ont toutefois été contestées notamment par Berg et Kucera, voir J. Berg et D. Kucera: *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating justice in the developing world* (Genève et New York, BIT et Palgrave MacMillan, 2008).

- Tout d'abord, le débat général est souvent axé sur la flexibilité au lieu de la flexisécurité dans les pays en développement et les pays émergents et, par conséquent, se caractérise souvent par le fait qu'il n'intègre pas des éléments importants, comme des politiques actives et passives du marché du travail, des acteurs représentatifs et des institutions solides de dialogue social, même si certains éléments clés peuvent être définis.
- Deuxième point, en raison du manque de rigueur dans l'application de la loi et de la prédominance de l'économie informelle, la priorité pour les décideurs ne devrait pas être uniquement de réformer la législation mais aussi d'accroître, par d'autres moyens, à la fois la flexibilité et la sécurité. En particulier, il y aurait lieu de renforcer la sécurité dans la grande majorité des pays en développement grâce à des politiques actives et passives du marché du travail plus efficaces et plus globales quelles que soient les modifications apportées à la législation du travail.
- Troisième point, les pouvoirs publics devraient envisager les mesures à prendre dans leur globalité au lieu de traiter les questions séparément. En même temps, il est important de déterminer dans quel ordre on procèdera aux changements d'orientation et aux changements institutionnels afin de s'assurer que les objectifs d'amélioration de la flexibilité et de la sécurité puissent être atteints dans le cadre des contraintes budgétaires et institutionnelles. Par exemple, les pays à faible revenu peuvent dans un premier temps privilégier des mesures de protection sociale telles que des transferts sociaux soumis à conditions lorsqu'ils établiront les conditions préalables à la mise en place d'un large système d'assurance chômage.
- Quatrième point, afin d'élargir le champ d'application des mesures, les pouvoirs publics devraient renforcer la capacité des services publics de l'emploi en les dotant de ressources financières et techniques plus importantes.
- En dernier lieu, compte tenu de la faiblesse du dialogue social, il conviendrait de renforcer la capacité des partenaires sociaux afin de veiller à ce que la voie vers la flexibilité et la sécurité soit une solution négociée aux problèmes d'emploi et d'élargissement du développement que rencontre le pays.

## 2.4. La flexibilité et la sécurité en période de crise

25. En période d'insécurité et d'incertitude accrues, il est particulièrement difficile de faire en sorte que les coûts de la crise économique soient répartis équitablement entre les entreprises, les individus et les pouvoirs publics. Toutefois, le contexte de crise témoigne de l'importance des principes de flexisécurité à différents stades du cycle de l'activité économique, plus précisément pour trouver un compromis entre le besoin pour les entreprises de s'adapter à un effondrement de la demande globale et au blocage des circuits de distribution du crédit, d'une part, et le besoin accru de sécurité pour les travailleurs, d'autre part. En mettant en œuvre des politiques actives et passives du marché du travail, les pouvoirs publics des pays développés comme des pays en développement ont tenté de créer un certain équilibre<sup>42</sup>. Les principales politiques actives du marché du travail qu'appliquent les pays à revenu élevé prévoient des formations, le partage du travail (généralement avec une aide publique), des aides à l'emploi et une assistance à la

<sup>42</sup> Voir S. Cazes, C. Heuer et S. Verick: *Labour Market Policies in times of Crisis*, Employment Working Paper n° 35, BIT, Genève, 2009; et BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi. Etude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale: Rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 sept. 2009*, Genève, 2009.

recherche d'emploi. Ces mesures visaient à la fois à diminuer le nombre de licenciements et à accroître l'employabilité des personnes au chômage. Les pays à revenu faible ou intermédiaire ont eux aussi eu recours, bien que moins souvent et avec un champ d'action plus limité, à diverses politiques actives du marché du travail pour faire face à la crise, notamment à des programmes de travaux publics, des mesures d'incitation à l'entrepreneuriat et des programmes de formation. Plusieurs pays ont également élargi la couverture de leur système d'assurance chômage et augmenté les prestations prévues dans ce cadre afin de protéger les revenus des travailleurs licenciés, en particulier de ceux soumis à des dispositions contractuelles plus flexibles comme les travailleurs intérimaires, ce qui permet de soutenir la consommation.

26. Par ailleurs, il ressort du ralentissement économique actuel que c'est lorsque qu'ils s'appuient sur des institutions et programmes existants, eux-mêmes reposant tous sur des structures permanentes, que les pouvoirs publics peuvent lutter le plus efficacement contre de telles crises. Par exemple, il faut un service public de l'emploi avec un personnel et des équipements suffisants pour gérer les programmes destinés aux chômeurs. Le recours à des subventions suppose une législation qui prévoit les modalités d'attribution de ces financements aux employeurs. La crise est-asiatique des années quatre-vingt-dix nous a appris que sans institutions et sans programmes, en particulier sans système de sécurité sociale, ces pays avaient eu davantage de difficultés à faire face aux retombées négatives de la crise pour le marché du travail et la qualité de vie des ménages dans toute la région<sup>43</sup>. Malgré cela, cette situation est en train de se répéter dans de nombreux pays pendant la crise financière mondiale actuelle.
27. Dans certains pays, la crise a déjà relancé un débat sur le juste équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail. Dans la période qui suivra la crise, l'attention devrait se tourner vers la flexibilité des recrutements et des licenciements comme moyen d'arriver plus vite à une reprise de l'emploi. Dans ce contexte, il est important que les décideurs reconnaissent le rôle des politiques tant de flexibilité que de sécurité dans l'amélioration de la situation sur le marché du travail, en particulier pour les groupes vulnérables.

### 3. Conclusions et recommandations

28. Il est dans l'intérêt des décideurs des pays à revenu élevé comme des pays en développement de promouvoir une combinaison cohérente de mesures de flexibilité et de sécurité, même si cela suppose une appréhension plus large de l'approche de flexisécurité, qui a un rapport direct avec la mission et la vision de l'OIT<sup>44</sup>.
29. Les principes sur lesquels repose un tel cadre d'orientation pourraient être définis comme suit:
- Il conviendrait d'envisager les politiques et institutions du marché du travail qui favorisent la flexibilité et la sécurité des employeurs et des travailleurs non pas séparément mais comme un tout afin de tirer profit des possibles synergies et des complémentarités.

<sup>43</sup> Voir la discussion dans *Rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Plusieurs normes de l'OIT traitent du double objectif de la flexisécurité ou le confirment, par exemple la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, la convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994, la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, etc.

- En outre, il faudra peut-être établir un ordre de mise en œuvre des mesures compte tenu des contraintes techniques et budgétaires auxquelles sont confrontés de nombreux pays, en particulier les pays en développement.
  - Il conviendrait de renforcer la capacité des institutions, notamment des services publics de l'emploi afin d'accroître l'efficacité des systèmes de protection sociale et des politiques du marché du travail et d'élargir leur champ d'application.
  - Le dialogue social et la négociation collective jouent, à tous les niveaux du développement, un rôle essentiel dans l'amélioration de la gouvernance en général et des politiques et institutions du marché du travail en particulier.
  - A terme, ces politiques et institutions devraient contribuer à créer des emplois décents et à favoriser la croissance économique, la réduction de la pauvreté et l'intégration sociale et donc être alignées sur les plans nationaux de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté.
- 30.** Le Bureau pourrait mener d'autres activités à moyen terme par le biais d'un programme de recherche sur l'instauration de la flexibilité et de la sécurité dans les pays à revenu faible ou intermédiaire grâce à des politiques, y compris actives, et des institutions du marché du travail; ce programme se traduirait par l'élaboration de recommandations concrètes, applicables et négociées. Les recherches menées dans ce cadre pourraient porter notamment sur les questions suivantes:
- politiques et institutions permettant d'accroître la sécurité dans l'économie informelle et d'encourager l'entrée dans l'économie formelle;
  - rôle du dialogue social dans la promotion de la bonne gouvernance et définition de politiques et d'institutions plus efficaces conjuguant flexibilité et sécurité dans les pays en développement;
  - définition d'indicateurs de flexibilité et de sécurité afin de faciliter l'analyse de la relation entre les politiques et le fonctionnement du marché du travail et d'identifier les lacunes de ces politiques;
  - adaptation des politiques et des institutions afin d'accroître la sécurité pour les différents segments de la population les plus susceptibles d'être exclus du marché du travail comme les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée. La flexisécurité concerne le rythme de vie des personnes qui passe aussi par un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle tout au long de la carrière d'une personne. Comment pourrait-on adapter les besoins des personnes, et en particulier ceux des mères et des parents en général, aux besoins de flexibilité des employeurs?
  - élaboration de politiques et d'institutions adaptées afin d'aider les employeurs à s'ajuster tout en protégeant les travailleurs en cas de récession économique majeure, telle que la crise financière mondiale actuelle;
  - élargissement du concept de flexisécurité afin d'identifier des liens possibles avec d'autres types de flexibilité, comme la flexibilité salariale et la flexibilité fonctionnelle.

31. Sur la base de cette étude et des recommandations qui en découlent, le Bureau continuerait à travailler avec les mandants de l'OIT afin de renforcer la capacité des Etats Membres de conjuguer flexibilité et sécurité sur le marché du travail.

Genève, le 20 octobre 2009.

*Document soumis pour discussion et orientation.*