

Cahiers de l'économie et du marché du travail

2007/9

Les Indicateurs *Doing Business* : Limites
méthodologiques et conséquences politiques

Janine Berg et Sandrine Cazes

Unité de recherches et analyses sur l'emploi
Département de l'analyse économique et des marchés du travail

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ILO Cataloguing in Publication Data

Berg, Janine; Cazes, Sandrine

Les indicateurs Doing Business : limites méthodologiques et conséquences politiques Cahiers de l'économie et du marché du travail / Nanine Berg et Sandrine Cazes ; Bureau international du Travail, Unité de recherches et analyses sur l'emploi, Département de l'analyse économique et des marchés du travail. - Genève: BIT, 2007
26 p. (Cahiers de l'économie et du marché du travail ; 2007/6)

ISBN: 978-92-2-220279-9 (version imprimée) ; 978-92-2-220280-5 (version web PDF)

Egalement disponible en anglais: *The Doing Business Indicators: Measurement issues and political implications*, ISBN 978-92-2-120279-0 (version imprimée); 978-92-2-1202806 (version web PDF), Genève, 2007, et en espagnol: *Los Indicadores de Doing Business: Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas*, ISBN: 978-92-2-320279-8 (version imprimée); 978-92-2-320280-4 (version web PDF), Genève, 2007.

ISSN: 1994-8255 (version imprimée); 1994-8263 (version web PDF) dans les trois langues.

International Labour Office

flexibilité du travail / sécurité de l'emploi / droit du travail / mesure / méthodologie / rôle de la Banque mondiale / pays développés / pays en développement

13.01.2

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns

Avant-propos

Cette étude est consacrée aux problèmes conceptuels et méthodologiques de l'indice « Embauche des travailleurs », l'un des indicateurs de la pratique des affaires (*Doing Business*) établis par la Banque mondiale. C'est en 2004 que la Société financière internationale (SFI) a commencé à publier un rapport sur la pratique des affaires, classant 178 pays selon la facilité pour les entreprises à y opérer. Cette « facilité à faire des affaires » consiste en un indicateur composite relatif à différents aspects de la législation des affaires, notamment la réglementation du travail.

L'indice « Embauche des travailleurs », qui couvre cet aspect, évalue la flexibilité de la législation nationale sous différents angles : recours aux contrats à durée déterminée, salaire minimum, protection en cas de rupture du contrat, indemnités de licenciement, temps de travail, congés annuels, coûts de main-d'œuvre non salariaux. Les pays dont la législation est peu protectrice obtiennent un meilleur score que les autres. Cet indice est toutefois controversé, car un classement des économies en fonction de la flexibilité de la législation risque d'encourager une déréglementation du marché du travail, surtout si ce même indice sert de référence pour l'octroi de prêts accordés par les institutions financières internationales.

Cette étude se veut une analyse critique de l'indice « Embauche des travailleurs » et des conséquences de son utilisation pour l'action publique : indice qui tend, à la limite, à ce qu'il n'y ait plus, pour les entreprises, de réglementation pour obtenir les meilleures performances économiques. Suit une critique méthodologique des indicateurs, qui s'intéresse aux problèmes de sélection, de codage, de pondération et de classement. Cette analyse conclut que, malgré son influence sur les réformes et les politiques du marché du travail, l'indice « Embauche des travailleurs » ne constitue pas un outil satisfaisant pour la formulation de recommandations politiques.

Peter Auer
Chef, Unité de recherches et analyses
sur l'emploi

Duncan Campbell
Directeur, Département de l'analyse
économique et des marchés du travail

Remerciements

Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas forcément l'opinion du Bureau international du travail. Nous souhaiterions remercier Peter Auer, Duncan Campbell, Sangheon Lee, Corinne Vargha et Daniel Vaughan-Whitehead pour leurs précieux commentaires sur des versions antérieures de cette étude. Toute erreur qui pourrait subsister serait de notre seul fait.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Cadre théorique et problèmes conceptuels : le cas de l'indice « Embauche des travailleurs ».....	2
2.1. Présentation des indicateurs <i>Doing Business</i>	2
2.2. Problèmes conceptuels	3
3. Limites méthodologiques	10
4. Ce qui est mal défini risque d'être mal mesuré : « Embauche des travailleurs » et flexibilité du marché du travail	15
5. Conclusion	19
Références.....	21

Tableaux

Tableau 1. L'indice « Embauche des travailleurs » de <i>Doing Business</i>	3
Tableau 2. Rapport <i>Doing Business 2006</i> de la Banque mondiale, composantes de l'indice « Embauche des travailleurs »	15
Tableau 3. Autres indicateurs synthétiques de la rigidité de la protection de l'emploi en Bulgarie et dans une sélection de pays, fin des années 1990 et début des années 2000.....	17

Annexe

Annexe 1. Méthodologie d'élaboration de l'indice « Embauche des travailleurs » de <i>Doing Business</i>	24
---	----

1. Introduction

Le débat sur les institutions du marché du travail et sur leur impact potentiel sur l'emploi et l'économie n'est pas clos. Depuis les années 1980, certains affirment que les mauvaises performances économiques de l'Europe par rapport à celles des États-Unis sont imputables à la rigidité excessive du marché du travail. De même, dans son *Rapport sur le développement dans le monde 1995 – Le monde du travail dans une économie sans frontières*, la Banque mondiale affirmait que les pays en développement seraient mieux à même de profiter des bienfaits de la mondialisation s'ils assouplissaient leur marché du travail. Néanmoins, des décennies de recherches, théoriques et empiriques, n'ont pas permis de dégager un consensus quant aux effets de la réglementation du travail sur ces marchés et sur la performance économique. Ce problème pourrait tenir, en partie, au manque d'indicateurs satisfaisants (Bertola *et al.*, 2000). Il est donc crucial de se demander quelles dispositions afférentes au travail sont mesurées, et comment elles le sont. À ce jour, la plupart des études empiriques sur cette question évoquent la « sévérité » de la législation sur la protection de l'emploi (LPE), d'après différents aspects tels que le nombre de mois de préavis pour un licenciement individuel ou le montant des indemnités de départ. De son côté, l'OCDE a élaboré plusieurs indicateurs portant sur la LPE, qu'elle s'est efforcés de mettre à jour et d'améliorer pour rendre compte à la fois des contrats à durée indéterminée et déterminée et des contrats temporaires, ainsi que des licenciements collectifs (OCDE, 1994 et 1999). Cependant, la complexité croissante du cadre institutionnel et l'accélération des réformes du marché du travail, dans le monde entier, imposent de repenser ces indicateurs.

En 2004, la Société Financière Internationale (SFI), membre du groupe de la Banque Mondiale, a publié le premier rapport *Doing Business* pour proposer des mesures objectives de la réglementation des affaires et du contrôle de son application¹. Ce rapport classe 178 pays selon la facilité à y faire des affaires, exprimée par un indicateur composite couvrant dix procédures différentes, dont la réglementation du travail. Cet indicateur vise à promouvoir une réforme de la réglementation allant dans le sens d'un allègement des procédures administratives. Toutefois, en assignant des scores élevés aux pays où le droit du travail est réduit au minimum, voire inexistant, il encourage en réalité la déréglementation du marché du travail, ce qui pose problème pour plusieurs raisons. Premièrement, il existe peu d'éléments étayant la thèse selon laquelle la déréglementation améliorerait automatiquement les performances économiques et créerait des emplois. Deuxièmement, les banques de données comparables sur la réglementation du travail restant rares hors de la zone OCDE, cet indicateur est devenu une référence largement utilisée pour mesurer les effets économiques de cette réglementation. Or, il repose sur une conception partielle et sommaire du fonctionnement du marché du travail et de ses institutions, ainsi que de la finalité du droit du travail. C'est pourquoi les observations empiriques qui s'en dégagent ne sont guère exploitables. Pire, les indicateurs peuvent envoyer des messages trompeurs, qui incitent à des conclusions simplistes, et peut-être erronées.

Ce Cahier constitue une critique de l'indice « Embauche des travailleurs », à savoir de sa conception, de ses fondements théoriques, de ses éléments empiriques et de ses conséquences pour l'action publique. Il ne s'agit pas de remettre en cause le recours à des indicateurs pour l'évaluation de l'impact de tel ou tel régime juridique sur les résultats économiques, mais la qualité de cet indice. En effet, les indicateurs mal élaborés peuvent véhiculer des messages induisant en erreur. La présente publication vise donc à sensibiliser théoriciens et instances décisionnaires aux limites de l'indice « Embauche des travailleurs » et à ses implications potentiellement dangereuses.

¹ <http://français.doingbusiness.org>

2. Cadre théorique et problèmes conceptuels : le cas de l'indice « Embauche des travailleurs »

2.1. Présentation des indicateurs *Doing Business*

L'indicateur de la facilité à faire des affaires consiste en une analyse *de jure* de la législation des affaires dans 178 pays. Depuis qu'il est publié, il a été étoffé et couvre à présent dix domaines dans le rapport 2007 : (1) Création d'entreprise, (2) Octroi de licences, (3) Embauche des travailleurs, (4) Transfert de propriété, (5) Obtention de prêts, (6) Protection des investisseurs, (7) Paiement des impôts, (8) Commerce transfrontalier, (9) Exécution des contrats et (10) Fermeture d'entreprises. Les pays sont d'abord classés pour chacun de ces dix aspects, puis une moyenne est établie et aboutit à un classement général. Certains paramètres essentiels pour les entreprises (macroéconomie, infrastructure physique et ressources humaines, délits...) ne sont toutefois pas pris en compte.

Si cet indicateur semble *a priori* inoffensif (il semble avoir pour seul objectif d'alléger le plus possible les procédures administratives), un examen plus poussé révèle quelques problèmes quant aux hypothèses sous-jacentes à sa construction ou encore au choix de ses composantes. Ainsi, lorsqu'il analyse la catégorie « création d'entreprise », Arruñada (2007) lance une mise en garde, affirmant qu'à trop vouloir se concentrer sur la réduction des coûts initiaux liés à l'immatriculation d'une entreprise, on néglige l'importance des registres du commerce en tant que source d'information fiable pour les tribunaux, les administrations publiques telles que les services fiscaux, et les autres entreprises. Il souligne les effets négatifs d'une formalisation de mauvaise qualité sur les coûts de transaction et les différends à venir.

Ce Cahier s'attache à l'indice « Embauche des travailleurs ». On peut considérer que cette catégorie est encore plus controversée, car son objectif consiste à réduire les coûts et les tracasseries liés à l'emploi pour l'entreprise, ce qui sape la finalité même du droit du travail. L'indice « Embauche des travailleurs » comporte trois sous-indices : difficulté d'embauche, rigidité des horaires et difficulté de licenciement. Il existe aussi une composante relative au coût de licenciement, ainsi qu'une autre, qui a trait au coût des avantages extra-salariaux. Cette dernière mesure tous les paiements sociaux (retraite, maladie, maternité et assurance santé, accidents du travail, allocations familiales et autres cotisations obligatoires) en pourcentage du salaire (voir tableau 1 et annexe 1 pour la méthodologie). Les pays sont classés en fonction du score qu'ils ont obtenu pour les trois sous-indices et pour la composante relative au coût du licenciement.

Tableau 1. L'indice « Embauche des travailleurs » de *Doing Business*

EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS					
Composantes	RIGIDITÉ DE L'EMPLOI			COÛT DES AVANTAGES EXTRA-SALARIAUX (en % du salaire)	COÛT DE LICENCIEMENT (salaire hebdomadaire)
	Difficulté d'embauche (0-100)	Rigidité des horaires (0-100)	Difficulté de licenciement (0-100)		
			1) Recours au licenciement	1) Cotisations de l'employeur	
			2) Notification de licenciement (individuel/collectif) à un tiers	2) Retraite	
			3) Validation du plan de licenciement (individuel/collectif) par un tiers	3) Maladie	
			4) Options de réaffectation ou de reclassement avant licenciement	4) Maternité	Coût du préavis, indemnités de perte d'emploi, pénalités de licenciement
			5) Règles de priorité pour le licenciement	5) Assurance santé	
			6) Règles de priorité pour le réemploi	6) Accidents du travail	
				7) Allocations familiales	
				8) Autres cotisations liées à l'embauche	

Les données ayant trait à l'embauche s'appuient sur une enquête consacrée à la réglementation du travail et faisant intervenir, notamment, des cabinets de juristes locaux. Pour permettre des comparaisons entre pays, ces juristes doivent, dans le cadre du rapport sur la pratique des affaires, répondre à un questionnaire sur la base des postulats suivants : le travailleur est un salarié non-cadre, employé à temps plein et ayant 20 ans d'ancienneté ; sa rémunération et les prestations qu'il reçoit équivalent au salaire moyen national ; il est marié et a deux enfants ; il vit dans la ville la plus peuplée du pays et se montre respectueux des lois ; il n'est pas syndiqué, sauf si l'affiliation syndicale est obligatoire ; l'entreprise pour laquelle il travaille est une société à responsabilité limitée, qui est détenue par des capitaux locaux, opère dans le secteur manufacturier, emploie 201 personnes, respecte les lois, mais n'accorde pas de prestations au-delà de celles imposées par le législateur ; cette entreprise relève d'une convention collective dans les pays où celle-ci couvre plus de la moitié du secteur manufacturier.

À l'évidence, l'indice « Embauche des travailleurs » n'encourage pas les pays à se conformer aux multiples conventions élaborées par l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans bien des cas, les plus mauvais scores sont attribués aux pays dont la législation reflète ces textes de l'OIT pour la résiliation du contrat, le salaire minimum, le temps de travail et les congés annuels, même si ces conventions sont des traités internationaux ratifiés et adoptés par beaucoup d'États. De surcroît, les pays qui respectent les conventions sur les principes et droits fondamentaux au travail ne sont pas mieux notés que ceux qui ne les ont pas adoptées.

2.2. Problèmes conceptuels

L'indice « Embauche des travailleurs », ainsi que les autres indicateurs de la réglementation du monde de l'entreprise qui figurent dans la base de données de la Banque mondiale, est un indicateur composite qui compare les pays selon leur degré de réglementation

de divers aspects du travail. Comme tout indicateur composite, les indicateurs Doing Business plaisent, car ils sont plus faciles à interpréter qu'une longue liste d'indicateurs individuels et parce qu'ils synthétisent des éléments complexes et multidimensionnels. En outre, ils mettent en avant les performances et les avancées nationales dans le débat sur la politique publique. Néanmoins, leur élaboration nécessite d'être calée sur des indicateurs individuels ayant un cadre analytique détaillé et complet.

Le cadre théorique et la méthodologie employés pour l'indice «Embauche des travailleurs» s'inspirent de Botero *et al.* (2004). Ces auteurs assimilent la réglementation à un coût pour les entreprises ; ils cherchent donc à expliquer pourquoi elle est plus stricte dans certains pays que dans d'autres. Ils avancent à cette fin trois théories : la correction du dysfonctionnement du marché (théorie de l'efficacité), les intérêts des dirigeants politiques et de leurs alliés (théorie du pouvoir politique) et la tradition juridique du pays (origine juridique). Les mêmes auteurs codent ensuite différentes législations du travail en assignant un score supérieur à celles qui protègent le travailleur, puis effectuent des régressions simples pour vérifier leurs théories². Ils en concluent que les pays de droit civil, surtout ceux de droit civil français, réglementent davantage que les pays de *common law*. Ils avancent l'idée, également, qu'une politique de gauche ou centriste est associée à des prestations sociales plus généreuses, mais que son impact est bien plus faible que celui l'origine juridique. Enfin, ces auteurs écartent la « théorie de l'efficacité ».

Toujours d'après Botero *et al.*, la législation et la politique du travail de nombreux pays seraient héritées du colonialisme et, partant, imposées par l'extérieur. Au lieu de remédier aux défaillances du marché, les lois ne feraient que dégrader le fonctionnement du marché du travail. D'emblée, ces auteurs doutent du bien-fondé de la théorie de l'efficacité, affirmant (page 6 de leur analyse) que l'hypothèse de base, le dysfonctionnement du marché, n'est pas aussi convaincante, loin s'en faut, en ce qui concerne le marché [du travail] que pour certains autres marchés. La législation et la politique du travail sont considérées comme des rigidités à éliminer pour permettre aux entreprises de prospérer. Il s'agit toutefois d'une vision simpliste et trompeuse du fonctionnement du marché du travail et de ses institutions.

Le marché du travail est régi par les forces du marché, mais aussi par diverses institutions, dont des valeurs et des normes sociales telles que l'éthique du travail et l'équité. Ces sources endogènes agissent sur le type de textes et de mesures qui seront promulgués, dans certains cas en formalisant ce qui existe déjà de manière informelle, mais également en figeant les situations, y compris lorsque la réglementation évolue (Rodgers, 1994). Syndicats et organisations professionnelles influent, eux aussi, sur l'élaboration de la législation du travail, particulièrement si les droits et moyens de la négociation tripartite et collective sont prévus par le législateur. Cependant, la réglementation du marché du travail est également déterminée de façon exogène à des fins de conformité aux conventions et recommandations de l'OIT. Elle résulte parfois de la pression internationale, émanant, entre autre, des traités bilatéraux et multilatéraux sur les échanges, et également par la nécessité reconnue d'instaurer des politiques claires pour préserver les droits des travailleurs et améliorer les conditions de travail³.

Piore (2002) explique comment une grande partie des premières normes de travail étaient dirigées contre les *sweatshops* (« ateliers de la misère ») et le travail à façon à domicile. Dans les *sweatshops* où ils sont rémunérés à la pièce, les ouvriers gagnent moins si leur productivité

² Ils codent les dispositions relatives aux contrats non standard (temps partiel ou à durée déterminée), aux conditions d'emploi (flexibilité du temps de travail, congés payés et salaire minimum), à la sécurité de l'emploi (indemnités de licenciement et de départ), aux relations sociales (négociations collectives, participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise et différends collectifs) et à la protection sociale.

³ Voir Martinez (2004) pour une analyse des normes de travail et des négociations commerciales en Amérique latine.

baisse. Cette baisse peut tenir à de mauvaises conditions de travail, par exemple à l'exiguïté ou à la mauvaise ventilation des locaux, mais seuls les travailleurs en souffrent. Dans les *sweatshops* ou lorsqu'ils travaillent chez eux, ils pâtissent en outre des fluctuations de la demande du marché, et sont victimes d'accidents quand les normes d'hygiène et de sécurité ne sont pas appliquées. Cependant, en réglementant les conditions de travail, via des dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité, au travail des enfants, au salaire minimum et à la protection de l'emploi, les normes de travail font évoluer les incitations pour l'entreprise : dans un système à salaire minimum obligatoire, cette dernière a tout intérêt à ce que la productivité de sa main-d'œuvre s'améliore, de sorte qu'elle sera plus encline à mettre en place des normes d'hygiène et de sécurité dans ses locaux. De même, s'il devient plus difficile de licencier, elle sera davantage incitée à former son personnel, ce qui relèvera la productivité de ses travailleurs et accroîtra leur polyvalence. Il s'ensuit que les normes de travail peuvent être utilisées, et l'ont été avec succès dans de nombreuses régions du monde, pour décourager certains systèmes de production jugés socialement indésirables tant pour les travailleurs que pour l'économie.

Il n'en demeure pas moins, *in fine*, que la motivation la plus fondamentale du droit du travail consiste à remédier au désavantage en matière de négociations dont pâtissent les travailleurs vis-à-vis des employeurs. Ce déséquilibre pèse sur la nature des contrats et ne peut généralement pas être corrigé par le marché. Il s'agit par conséquent d'un dysfonctionnement du marché (bien que résultant souvent de structures sociales non souhaitables, telles qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race ou la classe sociale). Les dispositions obligatoires (par exemple, sur le plafonnement du temps de travail, les congés payés, le salaire minimum, l'hygiène et la sécurité ou la non-discrimination), ainsi que les lois protégeant la liberté d'association et de négociation collective, assimilées à des droits à recours qui renforcent le pouvoir de négociation des travailleurs, visent à éliminer cette asymétrie (Langille, 2005). Heureusement, comme dans l'exemple des lois destinées à proscrire les *sweatshops* et le travail à façon à domicile, la réglementation du travail peut aussi engendrer des avantages économiques pour l'entreprise et pour l'économie, en plus de ceux dont bénéficie le travailleur.

Une vision partielle des effets économiques de la réglementation

L'indice « Embauche des travailleurs » (et Botero *et al.*, 2004) présente une faille conceptuelle : il néglige complètement les externalités positives possibles de la réglementation du travail. Cet indice relève d'une approche reposant sur les coûts et sur le principe « le temps, c'est de l'argent », où les régimes juridiques sont uniquement considérés comme une pure charge financière pour l'entreprise. Les nombreux avantages, tant économiques que sociaux, issus du droit du travail, notamment le rôle qu'ils jouent dans la réduction des inégalités, de l'insécurité et des conflits sociaux, mais aussi dans l'encouragement des entreprises à déployer des stratégies de management performantes, ne sont pas pris en compte. Un cadre d'analyse plus réaliste et complet intégrerait ces effets positifs sur les coûts de main-d'œuvre, sur l'emploi et sur la productivité, ce qui permettrait de mieux cerner le coût net de telle ou telle loi ou mesure. Dans cette section, nous rappelons quelques-uns de ces avantages économiques et sociaux qui résultent des aspects mesurés par l'indice « Embauche des travailleurs » : salaire minimum, horaires de travail, protection de l'emploi, contrats à durée déterminée et protection sociale.

Salaire minimum. Dans le modèle néoclassique du marché du travail, le salaire minimum peut empêcher le marché du travail de s'équilibrer, induisant du chômage. De ce point de vue, il est compréhensible que dans les débats sur la réglementation du marché du travail, le salaire minimum soit perçu comme une distorsion qui fait plus de mal que de bien. Mais les marchés du travail sont bien plus complexes que ne peut l'illustrer une courbe d'offre et de demande. Une hausse des coûts du travail peut être compensée à plus ou moins long terme par un relèvement de la productivité du travail, provenant, à tout le moins, d'un recul du taux de rotation et de

l'absentéisme, ainsi que d'une plus grande motivation des travailleurs. De plus, l'effet multiplicateur associé aux majorations de salaires peut stimuler la demande globale, et donc la demande de main-d'œuvre. En raison d'approches théoriques concurrentes sur les effets du salaire minimum sur l'emploi, le débat s'est tourné vers les études empiriques. Mais ces études suscitent, elles aussi, beaucoup de controverses, surtout depuis la publication des travaux de Card et Krueger (1994, 1995), qui ont fait date. Ces études reposent sur une expérience en conditions réelles, comparant les conséquences sur l'emploi d'une hausse du salaire minimum dans les établissements de restauration rapide du New Jersey avec la situation dans les restaurants de Pennsylvanie, où une telle majoration n'avait pas été introduite. Les auteurs ont constaté que les restaurants du New Jersey n'ont pas fait baisser l'emploi par rapport à ceux de Pennsylvanie, ce qui remet en question les analyses antérieures, fondées sur des régressions de séries chronologiques. Ces travaux ont déclenché un débat important entre théoriciens, faisant évoluer et éloigner le discours économique des affirmations doctrinaires sur l'impact négatif du salaire minimum, pour s'orienter sur une position plus introspective reposant sur l'expérience (Fox, 2006). Outre l'effet sur l'emploi, on a également démontré que le salaire minimum peut constituer un outil efficace de lutte contre les inégalités de salaires et la pauvreté (Eyraud et Saget, 2005). Même si l'on reproche au salaire minimum de n'aider que les salariés bénéficiant d'un contrat de travail en bonne et due forme, il est prouvé qu'il sert aussi de référence pour la fixation des salaires, même dans le secteur informel (Neri *et al.*, 2001).

Temps de travail. Des études économiques montrent que l'absence de restriction sur le temps de travail peut aboutir à un niveau d'heures travaillées socialement inefficent -voire contreproductif- pour le travailleur, l'entreprise ainsi que la société, car le plus souvent, les travailleurs ne sont pas conscients des effets néfastes que peut produire un temps de travail prolongé sur leur santé et leur sécurité, ainsi que sur leur vie familiale et sociale (Lee et McCann, 2007). La limitation du temps de travail peut en revanche encourager les entreprises à adopter des technologies renforçant la productivité, qui se révéleront également bénéfiques pour la croissance économique à moyen et long terme.

Protection de l'emploi. Une grande partie du débat sur la flexibilité du marché du travail s'attache à la législation sur la protection de l'emploi, c'est-à-dire aux lois qui définissent les règles d'embauche et de licenciement. Certains affirment que la suppression complète de ces lois se traduira par une hausse de l'emploi, car les employeurs craindront moins d'embaucher s'ils savent qu'ils pourront se séparer facilement de leurs salariés. Cependant la théorie est assez claire sur le sujet: tout avantage économique potentiel d'une déréglementation du licenciement accroîtrait le flux de travailleurs, mais pas le stock global, du fait de l'augmentation à la fois du nombre des licenciements et du nombre des embauches. De plus, toujours selon la théorie, le surcoût induit par la législation est déduit *ex-ante* dans les salaires prévus dans les contrats (Lazear, 1990). Par ailleurs, la législation se traduit aussi par des effets favorables importants du point de vue économique et social, car elle améliore la stabilité du marché du travail ainsi que la sécurité des travailleurs, ce qui peut atténuer le risque de conflit social. Selon des recherches menées par le BIT, une seule augmentation de la flexibilité n'améliorera pas l'efficacité du marché du travail, car les travailleurs comme les entreprises ont besoin d'un certain degré de stabilité et de sécurité⁴. Il n'existe en fait aucune preuve irréfutable indiquant que les entreprises préfèrent systématiquement pour un degré élevé de flexibilité et une forte rotation du personnel, même lorsque la législation le leur permet. Plusieurs études économiques soulignent au contraire les effets négatifs d'une rotation excessive de l'investissement dans le capital humain, dans les nouvelles technologies et dans la conquête de nouveaux marchés (voir, par exemple Becker, 1964 et Williamson, 1985). De plus, les entreprises peuvent préférer des relations stables qui misent sur l'expérience des travailleurs, ce qui abaisse les coûts de transaction, tels que ceux

⁴ Voir, par exemple, Auer et Cazes (2003) ; Cazes et Nesporova (2003) ; Auer, Berg et Coulibaly (2005).

induits par la sélection et la formation des nouvelles recrues. En somme, tous ces effets devraient être pris en compte pour leur impact bénéfique sur la productivité et la concurrence.

Contrats à durée déterminée. Le recours prolongé à des contrats à durée déterminée est associé à des répercussions économiques et sociales négatives. Habituellement, les contrats à durée déterminée sont perçus comme un moyen d'embaucher des salariés pour une période ou une mission spécifiques, en réaction à une hausse temporaire de la demande de main-d'œuvre, pouvant être de nature saisonnière. Ils donnent à l'employeur la possibilité d'embaucher des travailleurs pendant une période d'essai et d'attendre que les compétences de ces derniers se confirment. Dans beaucoup de pays, les entreprises contournent les restrictions pesant sur le licenciement en proposant des contrats à durée déterminée courant sur une période prolongée ou en reconduisant perpétuellement ces contrats. Les contrats à durée déterminée sont très fréquents en Espagne, où un tiers des travailleurs sont soumis à ce régime, ce qui représente deux fois la moyenne de l'UE (Ayuso i Casas, 2004). Grâce à ces contrats, les entreprises espagnoles peuvent ajuster plus facilement leurs effectifs aux fluctuations du cycle d'activité tout en comprimant leurs coûts salariaux (après neutralisation des spécificités des travailleurs, on a observé que les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée gagnaient 10 pour cent de moins que ceux embauchés avec un contrat à durée indéterminée). Cependant, ces contrats se traduisent aussi par une accélération du renouvellement des salariés, par une diminution du développement des compétences, une plus grande prévalence des accidents du travail ainsi que la tendance à repousser l'âge du mariage et de la parentalité (Muñoz de Bustillo Llorente, 2005 ; De la Rica et Iiza, 2005). Ces effets négatifs ne sont pas pris en compte dans l'élaboration de l'indice⁵.

Protection sociale. La protection sociale protège les travailleurs contre les désagréments économiques et sociaux de l'inactivité résultant d'une maladie, de la maternité, d'un accident, d'une invalidité et de la vieillesse, ainsi que du chômage. Elle est habituellement financée par des prélèvements sur les salaires payés aux travailleurs, puisque le financement de la protection sociale s'opère souvent selon un principe contributif associant la participation des salariés, de l'État et de l'employeur. Comme ces cotisations sociales alourdissent le coût du travail, certains économistes affirment qu'elles introduisent une distorsion négative dans la demande de main-d'œuvre, induisant un « écart » entre le niveau d'équilibre du plein emploi et la quantité de main-d'œuvre que l'employeur demanderait à ce prix majoré. Les cotisations sociales soulèvent essentiellement deux types de débats entre économistes. Le premier porte sur l'incidence de ces prélèvements, c'est-à-dire qu'il convient de savoir dans quelle mesure l'employeur répercute les cotisations employeurs sur les salaires. Si l'incidence est forte, ce qui est souvent le cas, les prélèvements sociaux n'exercent alors aucun effet de distorsion. Le deuxième débat concerne les avantages économiques et sociaux découlant de l'existence d'un système de protection sociale bien financé. La protection sociale apporte une aide financière aux travailleurs, et améliore donc la sécurité de leur revenu. Elle constitue ainsi un pilier fondamental des mesures de *flexisécurité*, qui échangent cette sécurité du revenu contre une plus grande flexibilité numérique sur le marché du travail. Même si la protection sociale est souvent perçue comme un « produit de luxe » que seuls les pays riches peuvent s'offrir, ces mesures se révèlent économiquement avantageuses dans les pays riches comme pauvres. En Inde, par exemple, les dépenses de protection sociale sur la période 1973-1999 ont contribué à la croissance économique et au recul de la pauvreté (Justino, 2006).

⁵ De plus, l'indice ne tient pas compte du fait que la résiliation des contrats à durée déterminée avant l'échéance est encore plus strictement réglementée que celle d'un contrat à durée indéterminée et n'est souvent admise qu'en cas de faute de la part du travailleur.

En outre, un système d'assurance chômage efficace peut faire office de mécanisme stabilisateur pour l'économie tout en subvenant aux besoins des salariés licenciés. Aux États-Unis, on estime que le programme d'assurance chômage a freiné la baisse du PIB réel d'environ 15 pour cent pendant les cinq récessions qui ont eu lieu entre 1969 et le début des années 1990. Ce programme a produit un effet contre-cyclique substantiel et significatif sur les variations du PIB réel pendant trois décennies, et a permis de sauver en moyenne 131 000 emplois au plus fort de chaque crise (Chimerine, Black et Coffey, 1999). Une analyse de l'effet de l'assurance chômage sur la consommation menée au niveau des ménages a permis de constater qu'en l'absence d'assurance chômage, la perte de son emploi s'accompagne d'une diminution de la consommation de 22 pour cent, contre 6,8 pour cent pour les bénéficiaires d'une assurance chômage aux États-Unis (Gruber, 1997). De plus, si le taux de remplacement du revenu proposé par le programme d'assurance chômage était supérieur à 84 pour cent (il se situe actuellement à environ 50 pour cent), l'assurance chômage étalerait entièrement la consommation sur toute la période de chômage. En comparaison avec les autres mesures d'incitation, telles que les baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'après les calculs d'Orszag (2001), le système d'assurance sociale en vigueur aux États-Unis est au moins huit fois plus efficace que le système fiscal dans son ensemble pour compenser l'impact d'une récession.

L'importance des effets interactifs dans l'évaluation des institutions du marché du travail

L'indice « Embauche des travailleurs » ne tient pas non plus compte de la nature « globale » du droit et de la politique du travail et de leurs interactions. Il est rare qu'une seule loi ou une seule mesure permette d'atteindre un objectif de politique publique⁶. Ainsi, si l'objectif consiste à augmenter le taux d'activité des femmes, on peut alors adopter des lois interdisant les discriminations (et charger des inspecteurs du travail et des tribunaux de les faire appliquer), mais un gouvernement peut aussi envisager de faciliter l'embauche des salariés à temps partiel, en veillant à ce qu'ils reçoivent des prestations sociales au *pro rata* et en multipliant les possibilités de garde des enfants. De même, si l'objectif est d'augmenter la mobilité sur le marché du travail, il est alors recommandé de renforcer la protection du revenu des travailleurs qui changent d'emploi, et aussi d'offrir à ces derniers la possibilité de bénéficier d'une formation lorsqu'ils se retrouvent sans emploi, et non pas uniquement flexibiliser le marché du travail, ce qui créerait l'effet inverse. Ainsi, Cazes et Nesporova (2003) ont montré qu'en Europe centrale et orientale, l'abaissement du niveau de protection de l'emploi, conjugué à un affaiblissement généralisé des institutions du marché du travail, a dissuadé des salariés de quitter leur emploi, même lorsque l'économie se redressait, en raison du regain d'insécurité. On peut donc en conclure que ce n'est jamais un cadre institutionnel qui détermine à lui seul la question de la flexibilité du travail, de la mobilité sur le marché du travail et de la sécurité, mais bien l'interaction systémique entre les principales institutions nationales du marché du travail, telle que la législation sur le travail, les régimes de prestations chômage, les politiques actives du marché du travail et les dispositifs de fixation des salaires. Boeri et van Ours (2007) identifient les choix possibles (trade-offs ou complémentaires) entre ces différents cadres : ainsi, une législation stricte sur la protection de l'emploi ne sera pas efficace si les salaires sont complètement déréglementés et permettent aux employeurs d'inciter à des départs volontaires.

Les systèmes de flexisécurité, qui reposent sur ces interactions, sont plus efficaces que les systèmes misant uniquement sur la flexibilité, tant sur le plan social qu'économique (Auer, 2007). Pourtant, les prélèvements collectés pour financer les politiques passives et actives du marché du travail dans un système de flexisécurité ne transparaîtraient guère dans l'indice

⁶ Voir Sengenberger (1994) pour une discussion de cette question.

« Paiements des impôts ». Remplacer l'indemnité de licenciement par des prestations chômage, qui peuvent se révéler préférables dans certaines conditions, risque de ne pas relever le classement global du pays dans l'indicateur Doing Business. Pourtant, la recette consistant à déréglementer sans introduire de mesures compensatoires ne s'est guère révélée efficace. Les recommandations concernant la flexibilité doivent donc être formulées avec une extrême prudence, puisqu'aucun des indicateurs existants ne rend compte de la complexité croissante des dispositions juridiques et de leurs interactions.

Les dispositions contraignantes du Code du travail ne sont pas les seules à déterminer les conditions de travail (ou le coût du travail). Dans certains cas, ce sont les conventions collectives qui dictent les conditions de travail (par exemple le temps de travail au Danemark). Lorsqu'un pays considère que ses travailleurs peuvent suffisamment s'exprimer et bénéficient d'un traitement égal dans les négociations, il peut accepter que certaines conditions de travail soient fixées par les conventions collectives, court-circuitant ainsi les dispositions de la loi⁷. Les négociations collectives permettent aux entreprises de négocier avec leurs salariés les rémunérations, le temps de travail, les avantages et autres aspects, ce qui leur confère une flexibilité supérieure à celle qui transparait dans l'indice « Embauche des travailleurs ». Comme le note le BIT « la négociation collective devient de plus en plus un instrument permettant de gérer les restructurations d'entreprises, en vue d'en renforcer la compétitivité⁸ ». Dans certains cas, les négociations collectives donnent aux entreprises et aux travailleurs la possibilité de négocier des rémunérations et des conditions de travail qui sont inférieures à celles définies par la législation. Parfois, il existe des exemptions pour certains aspects. Ainsi, le Brésil permet aux négociations collectives d'instaurer un compte épargne-temps apportant aux entreprises une flexibilité considérable au niveau du temps du travail⁹. Cette situation ne transparait pas dans le sous-indice indice « Rigidité des horaires », pour lequel le Brésil obtient un score de 60, ce qui est inférieur de 42 % à la moyenne de tous les pays.

Absence de preuves empiriques solides

Le rapport *Doing Business* défend la thèse selon laquelle la déréglementation du marché du travail permettront aux entreprises de prospérer et à l'économie informelle de diminuer. Mais le débat empirique sur les avantages économiques d'une déréglementation du marché du travail est loin d'être tranché¹⁰. Ainsi, dans l'étude de Botero *et al.* (2004), qui constitue le fondement de la méthodologie de l'indice « Embauche des travailleurs », les auteurs ont procédé à plusieurs régressions afin de déterminer l'effet de leur indice sur la participation à la population active, sur le chômage et sur le secteur informel. Après correction de l'endogénéité, les auteurs constatent

⁷ Même si cet indice est censé tenir compte des dispositions résultant des négociations collectives lorsque les négociations couvrent plus de la moitié du secteur manufacturier, rien n'indique comment il peut intégrer les dispositions spécifiquement négociées dans le secteur du bâtiment mais pas dans celui des boissons, ou pour une entreprise mais pas pour une autre.

⁸ "Collective Bargaining and the Decent Work Agenda" GB.297/ESP/2, Genève, novembre 2006. Voir également Ozaki (1991) pour une analyse approfondie de la manière dont on peut négocier la flexibilité par le dialogue social.

⁹ M. L. Vega Ruíz (2005), p. 66.

¹⁰ Une multitude d'articles ont été publiés sur cette question, qui démontrent les effets négatifs, neutres, positifs et non concluants de la réglementation et des institutions du marché du travail. Cette abondance résulte en partie de ce qui est considéré comme représentatif de la réglementation du marché du travail. Beaucoup d'études sur les institutions du marché du travail s'attachent à la législation sur la protection de l'emploi, qui englobe les indemnités de licenciement, tandis que d'autres s'intéressent à la liberté d'association et au droit de négociation collective, au salaire minimum, à la législation sur le temps de travail et aux dispositions de protection sociale. Pour une analyse du débat sur la flexibilité du marché du travail, voir Berg et Kucera, eds. (2007). Pour une présentation détaillée des travaux empiriques de mesure des effets de la législation sur la protection de l'emploi sur le marché du travail, voir Cazes et Nesporova (2003) et Pierre et Scarpetta (2004).

que la législation sur l'emploi et les relations collectives ont un effet négatif significatif sur l'activité et un effet positif et significatif sur le chômage de la population masculine, mais aucun effet sur l'économie informelle. Néanmoins, en contradiction avec l'étude sur laquelle se fonde l'indice « Embauche des travailleurs », les rapports *Doing Business* affirment inlassablement que la déréglementation du marché du travail fera reculer l'économie informelle¹¹. De plus, les indices correspondant à la législation sur l'emploi, aux relations collectives et à la législation de la protection sociale font chacun l'objet d'une régression distincte sur la variable dépendante, ce qui constitue une méthode étrange pour une étude consacrée aux institutions du travail, étant donné les effets d'interaction bien connus entre ces trois aspects. Bertola (2005) vérifie la fiabilité des indicateurs et des constats empiriques de Botero *et al.* (2004) en opérant une régression des indicateurs sur l'emploi et le chômage pour l'Amérique latine et l'OCDE dans les deux régressions regroupées, ainsi que par un contrôle de régression pour l'Amérique latine avec une variable régionale fictive et des termes d'interaction. Il en conclut que les résultats sont « approximatifs » et « loin d'être tranchés » et qu'elles « ne corroborent pas les conceptions simplistes des institutions du marché du travail ».

3. Limites méthodologiques

D'autres limitations ont trait à divers points de méthodologie. Cette section analyse les implications des choix méthodologiques opérés lors de la construction des indices.

Biais de sélection

L'indice « Embauche des travailleurs » classe les pays à partir d'hypothèses fortes concernant les travailleurs et l'entreprise mais qui ne sont pas pertinentes, surtout dans les pays en développement, mais aussi dans les pays développés. Le rapport ne donne aucune indication quant au motif et à la méthode qui ont conduit à choisir ces cas types. Quelle méthodologie a été retenue ? Est-ce que ces cas correspondent au mode ou à la moyenne ? D'après les auteurs des rapports *Doing Business*, ces cas théoriques devraient permettre des comparaisons internationales plus simples et universelles. Cependant, croire que tous les pays recourent aux mêmes instruments juridiques pour régler des problèmes identiques relève d'une vision fautive et érigée. L'indice ne prend donc pas en compte toute la diversité des solutions offertes par chaque système juridique national.

Selon une première hypothèse, particulièrement irréaliste, le travailleur typique a 20 ans d'ancienneté. Or, en 2005, dans 15 pays de l'Union européenne (UE à 15), seuls 17 pour cent de la population active occupée avaient au moins 20 ans d'ancienneté, la moyenne s'établissant à 10,6 ans (Auer *et al.*, 2005). En Europe centrale et orientale, l'ancienneté moyenne la plus importante a été constatée en Pologne, avec 11,7 ans en 2003, tandis que la moyenne de la région ressortait à 9 ans (Cazes et Nesporova, 2007). En Amérique latine, l'ancienneté moyenne était de seulement 6,2 ans, et plus de la moitié des travailleurs occupait un poste depuis un an ou moins¹².

¹¹ Dans le rapport 2006, par exemple, le chapitre consacré à l'indice « Embauche des travailleurs » commence par une anecdote et raconte l'histoire de Yasmine, diplômée du supérieur au Burkina Faso, qui ne parvient pas à trouver un emploi dans le secteur formel : « ses difficultés peuvent s'expliquer par la rigidité de la réglementation du travail » (p. 21).

¹² Données tirées de BID (2004), *Good Jobs Wanted*, annexe statistique. Les données concernant 10 pays d'Amérique latine datent du début des années 2000 ou de la fin des années 1990.

De même, les hypothèses relatives à l'employeur renvoient aux entités qui accordent la plus forte protection, à savoir les grands groupes comptant 201 salariés, et ce, bien que les petites entreprises soient souvent exemptées de certaines règles du droit du travail, notamment de la législation sur la protection en cas de licenciement. Ainsi, en Allemagne, les établissements employant 5 personnes ou moins ne sont pas soumis à la *Kündigungsschutzgesetz* (loi relative à la protection en matière de congédiement)¹³. En 2001, les petites entités de cette taille, assujetties à l'assurance sociale, étaient près de 1,5 million, soit plus de 68 pour cent des entreprises du pays. Elles employaient environ 3,2 millions de personnes, soit plus de 11 pour cent des travailleurs. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, la plupart des travailleurs ne sont pas employés par de grandes entreprises. Au Chili, par exemple, 60 pour cent travaillent dans des entreprises qui comptent moins de 50 salariés (micro et petites entreprises). Au Pérou et au Pakistan, cette proportion est encore plus élevée, à, respectivement, 74 et 79 pour cent. Même en Europe, 53 pour cent de la population active occupée travaille dans des entreprises de moins de 50 personnes (données sur 19 pays)¹⁴. On pourrait en conclure que la Banque mondiale a retenu les cas où la protection est la plus grande, c'est-à-dire avec des travailleurs à l'ancienneté importante employés dans une entreprise de 201 salariés. À l'évidence, cette situation *n'est pas* très représentative du monde du travail.

Variable omise : application effective de la législation

Une autre limitation majeure dont souffre l'indice « Embauche des travailleurs » a trait à l'omission de l'application de la législation. Les rapports *Doing Business* évaluent les textes de loi en vigueur dans chaque pays, sans jamais s'intéresser à leur degré d'application selon les pays et les périodes. Pourtant, on dispose d'indications sérieuses selon lesquelles de telles asymétries pourraient être plus significatives encore que les différences tenant aux textes législatifs eux-mêmes et qu'elles pourraient donc jouer un rôle essentiel dans le fonctionnement des marchés du travail, notamment en termes de flux, tels que les pertes d'emploi et l'entrée dans le chômage. Selon Bertola *et al.* (2000), le rôle des tribunaux dans l'interprétation des textes est sans doute accru par la complexité institutionnelle, elle-même croissante, et le vide juridique pour les droits des travailleurs ayant des nouvelles formes de contrats dits « atypiques ». Dans ces conditions, les administrations nationales, les conseils de prud'hommes et autres tribunaux du travail se voient objectivement investis d'un rôle déterminant dans l'application des règles de protection de l'emploi. Enfin, l'indicateur qui offre, à ce jour, l'une des meilleures approximations de l'interprétation jurisprudentielle de la législation, à savoir celui de l'OCDE fondé sur la notion de « difficulté de licenciement »¹⁵, est plus fortement corrélé que tout autre indicateur disponible avec les probabilités de cessation de l'emploi et avec les flux d'entrée au chômage (Cazes *et al.*, 1999). La jurisprudence serait alors aussi importante, si ce n'est plus, que les dispositions de la réglementation elles-mêmes. Cet aspect est souvent négligé car jugé particulièrement difficile à mesurer.

Les données préliminaires quant au rôle des tribunaux, à l'incidence des dossiers déposés en justice, aux sanctions applicables et aux coûts des actions en justice confirment qu'il y a beaucoup d'enseignements à tirer des écarts entre les pays dans l'application de la loi. Toutes sommaires et limitées qu'elles soient, les informations disponibles laissent à penser, par exemple que les pays où il est le plus souvent fait appel aux tribunaux pour régler des conflits relatifs à la

¹³ Voir Verick (2004).

¹⁴ Les données relatives à l'emploi dans les micro et petites entreprises sont tirées de Reinecke et White (2004).

¹⁵ Cet indicateur de la législation sur la protection de l'emploi reflète une évaluation qualitative de la rigueur des définitions juridiques du licenciement abusif, de la fréquence des verdicts impliquant la réintégration des salariés et des compensations financières octroyées en cas de licenciement abusif (la méthodologie est détaillée dans Grubb et Wells, 1993).

dénonciation du contrat de travail sont généralement aussi ceux qui affichent le pourcentage le plus élevé de textes législatifs favorables au travailleur. L'Espagne en est l'illustration. En 1995, 1 employé sur 200 a engagé un recours en justice (contre 1 sur 15 000 en Autriche) et environ 72 pour cent des affaires ont été gagnées par le plaignant. On observe un schéma analogue en France et, dans une moindre mesure, en Italie (Bertola *et al.*, 2000). De plus, la précision, la transparence et la cohérence avec lesquelles le législateur définit les motifs de licenciement peuvent donner aux tribunaux plus ou moins de latitude dans l'interprétation de la loi. Un autre aspect pertinent a trait à l'endogénéité de la jurisprudence, étant donné que la situation du marché du travail est susceptible d'influencer l'incidence et l'issue des contentieux. Ainsi, on a observé que, dans les années soixante dix et quatre vingt, les décisions des tribunaux en Allemagne ont été particulièrement peu favorables aux employeurs en phase de repli conjoncturel, comme si les jugements jouaient un rôle stabilisateur (Berger, 1997). Certains éléments indiquent également que les décisions de justice ont été plus favorables aux employés dans le Mezzogiorno, qui pâtit d'un taux de chômage élevé, que dans le Nord de l'Italie (Ichino *et al.*, 1997). Il conviendrait donc de prendre dûment en compte ces phénomènes lorsque l'on cherche à mesurer les répercussions du droit du travail sur le marché du travail.

Systèmes d'agrégation et de pondération

L'indice composite « Embauche des travailleurs » agrège des dimensions quantitatives et qualitatives de l'embauche, du licenciement et du temps de travail. Deux questions émergent à ce stade : qu'agrège-t-on (choix des variables) et comment (modèle de pondération utilisé) ? L'élaboration du sous indicateur « indice de difficulté d'embauche » en offre une bonne illustration. Pour calculer cette composante, les auteurs se concentrent essentiellement sur la flexibilité numérique externe¹⁶ ; ils s'intéressent en particulier à la flexibilité contractuelle, aux raisons du recours à un contrat à durée déterminée, à la durée maximale de ces contrats et à la législation relative aux licenciements. D'autres modes d'ajustement importants, tels que la flexibilité salariale, le travail à temps partiel et les accords de partage du travail, ne sont pas pris en compte. Certes, il est délicat d'élaborer un indicateur qui mesure la flexibilité interne ; en revanche, pour ce qui est des coûts, il est tout à fait possible d'améliorer l'indice. Actuellement, la seule variable de prix prise en compte est le ratio salaire minimum obligatoire sur valeur ajoutée moyenne par travailleur, considéré comme un déterminant de la difficulté à embaucher. Le système de notation Doing Business pénalise les pays où le salaire minimum est supérieur à un quart (0,25) de la productivité moyenne du travail, cette dernière étant l'une des variables les plus difficiles à mesurer correctement.

Un autre problème porte sur le choix arbitraire du modèle de pondération utilisé dans les rapports *Doing Business* : d'un côté, les trois composantes de l'indice de difficulté d'embauche ou de l'indice synthétique de rigidité de l'emploi ont reçu une pondération identique ; de l'autre, certaines des composantes de l'indice de difficulté de licenciement sont pondérées plus fortement, sans pour cela qu'une explication convaincante ne soit avancée. En effet, aucune analyse économique ne vient expliquer pourquoi telle ou telle réglementation a été retenue¹⁷.

¹⁶ La flexibilité du marché du travail peut être définie comme le degré d'ajustement de l'emploi ou du temps de travail (ajustement quantitatif) ou encore des salaires (ajustement des coûts) aux évolutions économiques. La littérature sur la flexibilité traite généralement des différentes définitions de la flexibilité du marché du travail, de la flexibilité *externe* par opposition à la flexibilité *interne* (la première renvoyant à un nouvel emploi chez un autre employeur, ainsi qu'à la rotation de la main-d'œuvre et à la mobilité géographique, la seconde se référant à un changement de poste au sein de la même entreprise) et de la flexibilité *numérique* par opposition à la flexibilité *fonctionnelle* (la première faisant référence à des changements dans le nombre de travailleurs, quand la seconde implique des changements professionnels et la mobilité au sein de l'entreprise).

¹⁷ Citons, par exemple, la décision arbitraire de pénaliser les pays qui n'autorisent pas les contrats à durée déterminée de moins de 5 ans.

S'ils veulent éviter que leur approche ne semble guidée par leurs préférences personnelles, les auteurs devraient justifier leurs choix. Dans l'idéal, la pondération devrait refléter l'impact des différentes sous-composantes de l'indice « Embauche des travailleurs » sur le marché du travail.

Des indicateurs subjectifs

Comme indiqué plus haut, les rapports *Doing Business* reposent sur des réponses à des questionnaires concernant les différents types de réglementation du travail en vigueur dans chaque pays. Les questionnaires laissent du champ à l'interprétation et aux jugements de valeur, puisqu'ils se fondent sur la perception de la personne interrogée, ce qui aboutit inévitablement à une certaine subjectivité¹⁸. En outre, la manière dont sont construits les questionnaires ajoute à la partialité, car la formulation des questions n'est pas neutre et peut influencer les réponses. Du Marais analyse en détail certains aspects de leur formulation, tels que le biais linguistique, les problèmes de traduction ou le choix des termes employés¹⁹. Ainsi, on peut relever, dans les indices portant sur l'embauche et le licenciement, un biais dans la conception de certaines questions. En France, par exemple, la question de savoir si le droit définit ou non des motifs « justes » de licenciement n'est pas pertinente étant donné que ce critère n'est pas spécifié dans le droit, et le concept général de « cause réelle et sérieuse » est laissé à l'appréciation du tribunal²⁰. En outre, la question du nombre maximal d'heures travaillées dans une semaine normale est également non pertinente puisque plusieurs réponses correctes sont possibles.

Observations sur le choix de procéder à un classement

Le classement est la méthode la plus simple pour normaliser les indices et les rendre comparables. Il est également utile pour synthétiser de nombreux aspects qualitatifs du droit du travail qui sont difficilement mesurables. Cette méthode nécessite toutefois de disposer d'informations détaillées sur l'ensemble des pays, qui permettront d'établir le classement, ce qui fait de la mise à jour un exercice onéreux et chronophage. Les rapports *Doing Business* étant publiés sur une base annuelle, ils ne peuvent tenir compte d'une partie des modifications et réformes législatives qui interviennent de manière quasi-permanente. En outre, les performances des pays ne peuvent être évaluées en termes absolus, car certaines précisions font défaut. Plus gênante est la dynamique induite par le classement des pays en fonction de leur degré de (dé)réglementation. Les auteurs des rapports *Doing Business* affirment que le classement des pays incite fortement à engager des réformes, car chaque État envisagera sa position surtout *par comparaison* aux autres pays (en particulier à ceux de sa région). En d'autres termes, lorsqu'ils choisissent de réformer, les décideurs politiques s'intéresseront avant tout à l'évolution de la position relative du pays, quel que soit son niveau de départ. Aussi, en dépit de ses efforts de réforme, un pays pourrait seulement conserver le même rang, ou carrément « régresser » simplement parce que d'autres pays seraient de « meilleurs réformateurs » ou que de nouveaux pays seraient inclus dans le rapport. L'exercice du classement incite donc très clairement à la réforme continue, dans une course à la déréglementation du marché du travail.

¹⁸ Les problèmes découlant de la collaboration avec des juristes étrangers sont notamment la mauvaise compréhension éventuelle des questions et le risque que chaque juriste étranger interprète à sa manière, en fonction de sa propre expérience, les termes employés dans les questions.

¹⁹ Du Marais (2006).

²⁰ Ce point montre combien il est important de disposer d'un cadre de référence commun, tel que les Conventions de l'OIT, afin que les questions puissent être entièrement conformes. Les articles 4 et 5 de la Convention n° 158 précisent qu'« un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement », et énoncent une liste de motifs qui ne constituent pas un motif valable de licenciement.

La méthode de codage

Une autre étape importante dans la construction des indices et indicateurs concerne le codage des réponses. C'est une tâche difficile, étant donné que la législation, la réglementation et les textes de référence se prêtent particulièrement mal à ce type d'analyse, où des informations qualitatives et complexes doivent être transformées en variables quantitatives. Quoique délicat, cet exercice est nécessaire si l'on veut disposer d'arguments et de données empiriques permettant d'alimenter le débat sur la flexibilité ; il est donc crucial pour que l'évaluation du droit soit précise et ne perde pas trop d'informations. Les composantes de l'indice « Embauche des travailleurs » s'appuient sur des réponses aux questionnaires, qui sont le plus souvent chiffrées avec un code binaire (0 ou 1)²¹. Comme l'a démontré H. Spamann (2006) dans son analyse exhaustive portant sur les droits des actionnaires, il est particulièrement difficile de trouver un codage pertinent parce que les règles évaluées sont non seulement multidimensionnelles, mais aussi constituées de sources multidimensionnelles, qui laissent une marge d'interprétation. Ainsi, la question de savoir si seules les règles obligatoires, ou également les règles à respecter par défaut ou même les règles optionnelles, doivent être prises en compte et codées constitue un aspect critique du processus de codage. Dans son étude, Spamann recode l'indicateur relatif aux droits des administrateurs (*Antidirector Rights Index*)²², qui évalue les règles de protection de l'actionnaire, mesure composite régulièrement utilisée pour rendre compte de la protection juridique de l'actionnaire dans des études empiriques sur plusieurs pays. Cette révision, fondée sur un codage plus rigoureux, altère également la signification de cet indicateur ainsi que les résultats de la régression en termes de performance des pays : les indicateurs recodés donnent une image différente de l'impact de la réglementation sur les marchés des actions (taille du marché, concentration du capital, blocs de titres et primes de contrôle). Si les principales conclusions de l'étude de Spamann ne peuvent être généralisées à d'autres recherches empiriques se référant à des données juridiques, elles appellent un codage rigoureux et homogène. Sur la base de son analyse minutieuse des questions et difficultés que soulève la conversion de textes et d'informations qualitatives en données quantitatives, on pourrait établir des lignes directrices ou des protocoles sur les options techniques qui permettent d'évaluer le droit.

Enfin, on ne sait pas bien comment les données manquantes sont traitées dans les indices *Doing Business*. Ce point est critique, étant donné que « zéro » constitue une valeur extrême, le meilleur score que puissent recevoir les pays d'après les rapports *Doing Business*. Cette question doit être clarifiée, d'autant qu'elle affecte plus particulièrement le classement des pays en développement pour lesquels les informations sont plus susceptibles de faire défaut ou de ne pas être disponibles.

²¹ Hormis pour quelques rares aspects de la législation (durée maximale des contrats à durée déterminée, ratio salaire minimum/valeur ajoutée par travailleur, et durée hebdomadaire maximale de travail), l'indice « Embauche des travailleurs » repose sur un code binaire.

²² L'indice sur les droits des administrateurs (*Antidirector Rights Index* – ADRI) est défini comme le nombre de mécanismes de protection des actionnaires, sur la base d'éléments de droit, tels que les mécanismes pour les minorités désavantagées (*oppressed minorities mechanism*) : la loi accorde-t-elle aux actionnaires minoritaires une voie judiciaire leur permettant de contester les décisions de la direction, ou bien le droit de se désengager de l'entreprise en imposant que celle-ci rachète ses parts lorsqu'ils s'opposent à certains changements fondamentaux ? (définitions de La Porta *et al.*, 1998 pour 46 pays, définitions révisées par Djankov *et al.*, 2005).

4. Ce qui est mal défini risque d'être mal mesuré : « Embauche des travailleurs » et flexibilité du marché du travail

Dans cette section, nous illustrons, avec l'exemple de la Bulgarie et de l'Argentine, certaines des critiques conceptuelles et méthodologiques que nous avons soulevées dans ce Cahier concernant l'indice « Embauche des travailleurs ». Le tableau 2 présente les scores de ces deux pays par rapport à leur moyenne régionale et à la moyenne des pays de l'OCDE. Ces deux pays sont considérés comme rigides et sont assez mal classés selon la Banque Mondiale: la Bulgarie est 100^e et l'Argentine 138^e sur un total de 175 pays. Mais leur marché du travail est-il vraiment excessivement rigide et en mal de réforme ?

Tableau 2. Rapport *Doing Business 2006* de la Banque mondiale, composantes de l'indice « Embauche des travailleurs »

Pays / Région	Rang dans l'indice	Indice de difficulté d'embauche	Indice de rigidité des horaires	Indice de difficulté de licenciement	Indice de rigidité de l'emploi	Coût des avantages extra-salariaux (pour cent du salaire)	Coût de licenciement (salaire hebdomadaire)
Bulgarie	100	50	80	10	47	30,1	8,7
Europe et Asie centrale	--	34,2	50,7	37,1	40,8	26,7	26,2
Argentine	138	44	60	20	41	23,0	138,7
Amérique latine et Caraïbes	--	34	34,8	26,5	31,7	12,5	59,0
OCDE	--	27,0	45,2	27,4	33,3	21,4	31,3

Source : Banque mondiale, site Internet de *Doing Business* (<http://français.doingbusiness.org>).

Bulgarie

Comme dans la plupart des pays en transition d'Europe centrale et du Sud-Est, l'exposition des économies nationales à la concurrence mondiale oblige les entreprises bulgares à ajuster le travail, les technologies de production et le volume de production à la demande. Au début de la transition, les décideurs politiques et l'ensemble de la population ont pour l'essentiel pris conscience que le plein emploi et les généreux systèmes de protection sociale qui prévalaient jusqu'alors ne pouvaient plus être maintenus. Au cours du processus d'ajustement structurel, on pensait que la transformation du marché du travail passait obligatoirement par l'introduction de la flexibilité de l'emploi et l'abaissement de la protection sociale. De profondes réformes économiques et sociales²³ ont été lancées afin d'introduire la flexibilité sur le marché du travail dans l'espoir de dynamiser l'emploi. En 2006, le marché du travail bulgare se caractérisait, d'une part, par une assez grande flexibilité et, d'autre part, par une protection de l'emploi et une sécurité du revenu relativement faibles (Beleva *et al.*, 2007). De nouvelles propositions ont néanmoins été faites en vue d'accroître encore la flexibilité des salaires et du temps de travail. En 2006, on a assisté à des débats houleux entre les syndicats et le FMI sur la transférabilité des

²³ Par exemple, la libéralisation de la législation sur la protection de l'emploi, radicale, qui a été menée en 1992 et 2001. L'approche repose sur une vision néolibérale du rôle de l'État dans la sphère sociale.

primes d'ancienneté²⁴, le FMI faisant de cette question une condition de l'attribution de prêts (IMF country report, No. 6/131, avril 2006). Dans le même document, le FMI indique le niveau auquel doit être fixé le salaire minimum pour 2007²⁵.

Que nous disent alors les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale du degré de flexibilité du marché du travail en Bulgarie ? Le tableau 2 présente les principaux sous indicateurs de l'indice « Embauche des travailleurs » pour ce pays en 2006 : la difficulté d'embaucher un travailleur (3^e colonne), les restrictions relatives à l'allongement ou la réduction de la durée du travail (4^e colonne), la difficulté et le coût du licenciement (5^e colonne) et une moyenne des trois premiers indices (indice de rigidité de l'emploi, 6^e colonne). Les deux dernières colonnes renseignent respectivement sur le coût des avantages non salariaux et sur celui du licenciement. Comme nous l'avons déjà expliqué, plus les valeurs sont élevées, plus les conditions sont rigides. Avec un score de 47 en 2006 pour la rigidité globale de l'emploi, la Bulgarie se classait parmi les pays dont les règles d'embauche et de licenciement sont « peu flexibles », surtout par rapport aux pays de l'OCDE et à la moyenne régionale. En 2007, la Bulgarie a conservé le même rang.

Comme l'a déjà montré la partie méthodologique, deux problèmes apparaissent lors de l'élaboration d'indices composites : le choix des variables agrégées et le système de pondération utilisé. Pour les emplois stables, la législation bulgare sur la protection de l'emploi (LPE) est en réalité l'une des plus souples de la région. Elle l'est encore plus que celle de la Slovaquie, pourtant championne de la déréglementation dans la région, comme en attestent les valeurs de l'indice de protection des emplois stables apparaissant sur le tableau 3 (colonnes 2 et 3). Le premier chiffre (1) est un indicateur subjectif reposant sur la perception des employeurs²⁶, le second (2) se fonde sur la rigidité de la législation avec la méthode de l'OCDE²⁷ (OCDE, 1999) : plus la valeur est élevée, plus le droit du travail est contraignant. Mais le caractère libéral de cette législation pour les contrats individuels ne se reflète toutefois pas correctement dans l'indice « Embauche des travailleurs », qui classe la Bulgarie à la 100^e place. Cela s'explique, d'une part, par le processus d'agrégation qui masque la facilité avec laquelle il est possible de licencier des travailleurs sur une base individuelle en Bulgarie et, d'autre part, par le système de pondération qui accorde autant de poids à la législation sur la protection des emplois réguliers plus permanents et qu'à celle des emplois à durée déterminée, même si ces derniers ne représentaient que 7,5 pour cent de l'emploi en Bulgarie en 2005. Autre défaut de taille : l'importance accordée à la flexibilité numérique externe, qui ne tient compte ni des primes d'ancienneté ni du niveau de salaire minimum, qui sont pourtant des points essentiels du débat sur la flexibilité en Bulgarie. Ces aspects, bien que non exhaustifs, montrent combien l'approche adoptée par l'indice

²⁴ La question était liée au caractère transférable des primes d'ancienneté. Dans certains secteurs, ces primes pouvaient atteindre jusqu'à 30 pour cent du salaire, et augmentaient de 0,6 pour cent par année de service supplémentaire. Elles étaient alors automatiquement transférées lorsque le travailleur changeait d'employeur. Si le FMI a insisté pour que soit supprimée la transférabilité obligatoire de ces primes, il appelait aussi plus généralement à une élimination complète des primes qu'il considérait comme un obstacle majeur à l'embauche de travailleurs d'un certain âge.

²⁵ Dans le cadre de la condition suivante : « le salaire minimum mensuel ne doit pas dépasser 160 leva (75 euros) ».

²⁶ D'après des enquêtes sur la manière dont les employeurs perçoivent la réglementation du travail et y réagissent lorsqu'ils considèrent qu'elle entrave le fonctionnement de leur entreprise. Ces données proviennent de deux enquêtes distinctes auprès des entreprises : *Enquête mondiale sur l'environnement des affaires* et *Enquête sur le climat des investissements*. Pour plus de détails, voir Pierre et Scarpetta (2004).

²⁷ La méthodologie de l'OCDE couvre les contrats permanents et temporaires, ainsi que les licenciements collectifs. Dans le cas des contrats à durée indéterminée, elle inclut les préjudices de procédure, les préavis et les indemnités de licenciement pour les licenciements individuels sans faute, ainsi que la difficulté à licencier. Un modèle similaire sert à mesurer la rigidité des contrats temporaires, y compris les contrats à durée déterminée et l'emploi par une agence de travail temporaire, ainsi que les licenciements collectifs. L'indice synthétique LPE rassemble les trois indices, en leur assignant une pondération de respectivement 5/12, 5/12 et 2/12.

« Embauche des travailleurs » est partielle et étroite, car ils ne reflètent pas correctement le degré de flexibilité réel du marché du travail bulgare. On trouve des exemples analogues dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, comme la Roumanie ou la Lituanie. C'est pourquoi, en matière de réforme de l'emploi, il convient de formuler des recommandations avec beaucoup de prudence, et sans s'appuyer sur les composantes de l'indice « Embauche des travailleurs », qui ne sont ni significatives ni pertinentes.

Tableau 3. Autres indicateurs synthétiques de la rigidité de la protection de l'emploi en Bulgarie et dans une sélection de pays, fin des années 1990 et début des années 2000

	Indice de la protection de l'emploi pour les emplois stables		Indice de la protection de l'emploi pour les emplois à durée déterminée		Indice de la protection des emplois individuels (stables et à durée déterminée)		Licenciements collectifs	Indice synthétique de la protection de l'emploi
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)		
Bulgarie	0,17	2,1	0,5	0,9	0,34	1,50	4,1	2,0
Hongrie	0,29	2,1	0,08	0,4	0,19	1,25	3,4	1,6
Pologne	0,35	2,0	0	1,8	0,18	1,90	3,3	2,1
Slovaquie	0,18	2,9	0,08	0,3	0,13	1,60	3,0	1,8
Slovénie	0,59	2,7	0,25	1,8	0,42	2,25	3,3	2,4
ECSE*	n.d.	2,6	n.d.	1,3	n.d.	2,00	3,3	2,2
UE à 15	n.d.	2,4	n.d.	2,0	n.d.	2,2	3,4	2,4
OCDE	n.d.	2,0	n.d.	1,8	n.d.	1,9	2,5	2,0

(1) D'après les perceptions des employeurs (Pierre et Scarpetta, 2004)

(2) D'après la méthodologie de l'OCDE (Cazes et Nesporova, 2007)

* Moyenne régionale non pondérée pour l'Europe centrale et du Sud-Est

Argentine

Comme pour la Bulgarie, l'indice « Embauche des travailleurs » pour l'Argentine masque une forte flexibilité inhérente au droit du travail de ce pays. Mais, contrairement à la Bulgarie, il influe peu sur les débats relatifs au marché du travail argentin, car l'Argentine a subi une série de réformes du travail dans les années 1990 et 2000, d'abord dans le sens de la déréglementation puis du retour à la réglementation.

Au début des années 1990, le gouvernement argentin a entrepris des réformes économiques d'envergure : libéralisation financière et des échanges, privatisation des entreprises publiques et fixation, en mars 1991, d'une parité fixe avec le dollar des États-Unis visant à garantir la stabilité des prix. Les premières réformes du marché du travail ont été mises en œuvre en 1991 en vue de le rendre plus réactif à la restructuration économique. D'autres réformes ont été menées au milieu des années 1990 afin d'endiguer la montée du chômage : on pensait qu'en réduisant le coût de la main-d'œuvre, la demande des employeurs progresserait. En conséquence, un certain nombre d'exonérations leur ont été accordées pour réduire le coût des avantages non salariaux. Les indemnités de licenciement ont été plafonnées, et des contrats de travail temporaire « aidés » ont été introduits qui dispensaient, en partie ou en totalité, les employeurs du versement de cotisations sociales. En 1993, un abattement général sur les cotisations sociales a été décrété. Il en a résulté un manque-à-gagner annuel équivalant à 1,2 pour cent du PIB (Marshall, 2004). En 1995, les contrats à l'essai et le travail à temps partiel ont été légalisés. En outre, le plan de convertibilité interdisait aux entreprises d'augmenter les salaires si elles n'étaient pas en mesure de démontrer que l'accroissement de leur productivité justifiait une telle hausse. Le salaire minimum est resté fixé à son niveau d'août 1993.

La flexibilité était également recherchée au travers des conventions collectives. On a décentralisé la négociation collective en acceptant que les accords négociés au niveau de l'entreprise l'emportent sur les accords de branche. De surcroît, les petites entreprises (jusqu'à quarante salariés) avaient le droit de modifier, dans leur convention collective, les dispositions légales (Beccaria et Galin, 2002). Le passage aux négociations au niveau de l'entreprise a été spectaculaire. En 1991, elles ne représentaient que 19 pour cent des accords, contre 82 pour cent en 2002. Les clauses de flexibilité, concernant le temps de travail, les contrats et l'organisation du travail, figuraient en bonne place dans les accords signés au cours de cette décennie (Novick, 2001). Par ailleurs, les inspecteurs du travail étaient peu nombreux dans les années 1990 et les amendes pour transgression peu élevées, ce qui encourageait les employeurs à embaucher en toute illégalité.

Malgré ces efforts ambitieux, la situation sur le marché du travail n'a fait qu'empirer, de même que l'économie dans son ensemble. La libéralisation des marchés financiers et des biens au cours d'une période de relèvement du taux de change réel a porté un coup dur aux entreprises argentines, qui s'est, en premier lieu, répercuté sur le personnel. L'appréciation de la monnaie a accru le coût du travail, mesuré en dollars, alors que le revenu réel en pesos stagnait (Frenkel et Ros, 2003). Le chômage n'a cessé de s'aggraver durant les années 1990, pour culminer à 21,5 pour cent en mai 2002, au sommet de la crise argentine. En outre, entre 1991 et 2001, le nombre de travailleurs sans contrat de travail a progressé de 60 pour cent en raison du manque de moyens de l'inspection du travail et malgré l'introduction de contrats exempts de cotisations sociales²⁸. Les inégalités se sont creusées et, en 2002, près de la moitié des ménages vivaient en deçà du seuil de pauvreté.

Depuis 2003, l'économie argentine enregistre une croissance vigoureuse, au rythme moyen de 9 pour cent par an. La dévaluation de la monnaie l'a rendue nettement plus compétitive, ce qui a provoqué une envolée des exportations et une croissance de l'emploi dans les secteurs exportateurs. De plus, pour stimuler le pouvoir d'achat des travailleurs, le gouvernement a, depuis juillet 2003, multiplié par près de trois le salaire minimum en valeur réelle, qui était resté fixe pendant une décennie, à 200 pesos par mois²⁹. Par ailleurs, les négociations collectives ont permis à beaucoup de travailleurs de voir leur salaire augmenter. Les contrats de travail temporaire « aidés » ont été supprimés, et même s'ils restaient autorisés, les contrats à l'essai étaient désormais soumis à cotisations sociales et d'autres restrictions et prestations obligatoires ont été adoptées afin que les entreprises n'en abusent pas³⁰. Pour décourager les licenciements, le gouvernement a également doublé les indemnités de licenciement³¹. La mobilité reste néanmoins élevée : depuis la fin des années 1990, le taux de rotation des emplois reste de 39 pour cent par an pour l'emploi formel dans des entités privées (Castillo *et al.*, 2006). Les pouvoirs publics ont également renforcé l'inspection du travail et élaboré un programme visant à régulariser les contrats de travail, pour que les travailleurs bénéficient d'une protection sociale et de l'emploi complète. Suite aux inspections, 25 pour cent des travailleurs non déclarés identifiés ont fini par être déclarés. Le chômage a fortement décliné et, début 2007, il ressortait à 9,7 pour cent. Les inégalités ont, elles aussi, reculé et le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté est tombé aux environs de 30 pour cent.

²⁸ Données issues de l'exposé présenté par Dr Carlos Tomada, ministre du Travail, de l'emploi et de la protection sociale, République d'Argentine, devant le Conseil d'administration de l'OIT, mars 2005.

²⁹ En termes nominaux, le salaire minimum a été relevé de manière incrémentielle pour atteindre 800 pesos mensuels en décembre 2006.

³⁰ En particulier, en employant consécutivement plusieurs travailleurs dans le cadre de ces contrats pour un même emploi permanent.

³¹ Le gouvernement a décrété qu'une fois que le chômage serait tombé en deçà de 10 pour cent, le montant des indemnités de licenciement obligatoires serait ramené à son niveau initial.

Quelles leçons tirer de l'expérience argentine et quel est le lien avec l'indice « Embauche des travailleurs » ? Pour commencer, l'expérience argentine montre qu'abaisser le coût du travail ne crée pas d'emplois, mais dégrade les conditions de travail, accentue les inégalités et risque d'avoir un effet préjudiciable sur le tissu social. Un taux de change compétitif permet une valorisation du travail juste, de sorte que lorsque l'économie est en phase de croissance, l'emploi progresse lui aussi. Bien qu'il n'existe pas de série chronologique pour cette période, si l'on disposait d'un indice de rigidité du marché du travail datant de 1990, nous pourrions représenter graphiquement les séries de changements législatifs, passant de « rigides » au début de la décennie à « flexibles » au milieu des années 1990 et à « moyennement rigides » au milieu des années 2000. Cette ligne entretiendrait une relation inverse avec la montée et la baisse du chômage ainsi qu'avec l'incidence de contrats de travail à durée déterminée. L'expérience argentine atteste également de l'importance d'institutions fortes. L'inspection du travail doit être puissante pour garantir l'application de la loi et le respect des conditions de travail. Les négociations collectives constituent elles aussi un outil capital pour négocier des conditions de travail qui répondent aux besoins des travailleurs tout en accordant une certaine flexibilité à l'entreprise. Cependant, ce principe, qui reste un héritage des réformes du marché du travail des années 1990, échappe à l'indice « Embauche des travailleurs ». Ainsi, non seulement celui-ci offre un tableau incomplet de la flexibilité inhérente au système argentin, mais il pousse à une nouvelle déréglementation de la politique publique, ce qui, dans le cas de l'Argentine, n'a pas su créer d'emplois, mais a réussi à dégrader les conditions de travail.

5. Conclusion

Cette étude vise à mettre en évidence les sérieuses lacunes conceptuelles et méthodologiques de l'indice « Embauche des travailleurs » des indicateurs Doing Business ainsi que les risques inhérents à la formulation de politiques publiques sur la base de ces indicateurs. Il illustre son propos en prenant l'exemple de la Bulgarie et de l'Argentine. Il est certes difficile de construire des indicateurs qui parviennent à saisir la complexité du droit du travail, de ses interactions avec les autres variables et des différents types de flexibilité présents sur un marché du travail, mais ce n'est pas infaisable. Comme le montre le présent document, ces indicateurs renferment plusieurs problèmes conceptuels, notamment l'idée simpliste selon laquelle « la réglementation est un coût », qui ignore les externalités positives associées au droit du travail et qui en sont véritablement la raison d'être. De plus, cet indice ne tient pas compte des dispositions énoncées dans nombre de conventions internationales du travail et a même tendance à décourager les pays de respecter un grand nombre des Conventions internationales du travail de l'OIT. Il ne tient pas non plus compte du fait que le droit du travail s'inscrit souvent dans un corpus de textes de loi et de politiques publiques complémentaires visant à atteindre un objectif précis. En particulier, en se focalisant sur la flexibilité numérique externe, il néglige d'autres moyens importants d'ajustement du marché du travail, comme la flexibilité des salaires ou celle des fonctions. Enfin, il omet également de mentionner la négociation tripartite et la négociation collective qui constituent pourtant, elles aussi, des outils non négligeables pour rendre le marché du travail dynamique et réactif.

Côté méthodologie, l'indice souffre de la rigidité excessive de ses hypothèses (un travailleur ayant 20 ans d'ancienneté et qui travaille dans une entreprise comptant 201 salariés), qui ne sont pas représentatives du monde du travail, en particulier dans les pays en développement. Le choix des questions est arbitraire et aucune analyse économique ne vient

étayer ces décisions. En outre, l'indice ne tient pas compte de la multiplicité des solutions offertes par les systèmes juridiques des différents pays. Il ignore également les questions de respect de la réglementation lorsqu'il évalue la rigidité de certains régimes. La subjectivité des réponses, le choix de l'agrégation et le codage posent également problème.

L'objectif de l'indicateur Doing Business et de son indice « Embauche des travailleurs » est d'inciter les pays à modifier leurs politiques publiques. Chaque année, ce rapport dresse la liste des meilleurs réformateurs et applaudit les pays qui ont amélioré leur score. L'indice privilégiera le pays qui a supprimé les indemnités de licenciement par rapport à celui qui les a remplacées par une assurance chômage, malgré les avantages économiques et sociaux que présente la mise en place d'un filet de sécurité. Il se fonde sur une vision étroite du marché du travail qui, si l'on y adhère, ne peut garantir ni une amélioration des performances économiques ni une progression de l'emploi. Il envoie donc des messages trompeurs qui, s'ils se concrétisent dans les faits, risquent de pénaliser les travailleurs, mais aussi les entreprises et l'économie dans son ensemble.

Références

- Arruñada, Benito (2007) “Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is Doing Business damaging business?,” mimeo, Pompeu Fabra University.
- Auer, Peter (2007) “In search of optimal labour market institutions,” Economic and Labour Market Analysis Papers 3, Genève: BIT.
- Auer, Peter; Berg, Janine; Coulibaly, Ibrahim (2005) “Is a stable workforce good for productivity?,” *International Labour Review* 144 (3).
- Auer, Peter; Cazes, Sandrine (2003) *Employment stability in an age of flexibility: the evidence from industrialized countries*. Genève: BIT.
- Ayuso i Casas, Joaquim (2004). “Fixed-term contracts in Spain: a mixed blessing?” ECFIN Country Focus, Vol. 1, Issue 1, European Commission.
- Beccaria, Luis; Galin Pedro (2002) *Regulaciones laborales en Argentina: Evaluación y propuestas*, Buenos Aires, CIEPP.
- Becker, Gary (1964). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York, Columbia University Press.
- Berg, Janine; Kucera, David, eds. (2007) *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, London, Palgrave-Macmillan and Genève, ILO.
- Berger, Helge (1997). Regulation in Germany: Some stylized facts about its time path, causes, and consequences. Paper prepared for the IMPE Conference on Institutions, markets and (Economic) performance: Deregulation and its consequences”, Utrecht, 11-12 Dec.
- Bertola, Giuseppe (2005) “Distribution, efficiency and labour market regulation: In theory, in OECD countries and in Latin America,” in Jorge Restrepo and Andrea Tokman, eds., *Labour Markets and Institutions* (Santiago: Central Bank of Chile).
- Bertola, Giuseppe; Boeri, Tito; Cazes, Sandrine (2000) “Employment protection in industrialized countries: The case for new indicators.” *International Labour Review*, Vol. 139.
- Boeri Tito; van Ours Jan (forthcoming). *Labour markets, Policies and Institution*. Princeton University Press.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer (2004) “The Regulation of Labour”, *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339–1382.
- Card, David and Alan B. Krueger (1994) “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania.” *American Economic Review*. Vol. 84, No. 4. (September), pp. 772-793.
- Card, David and Alan B. Krueger (1995) *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cazes, Sandrine; Boeri, Tito; Bertola, Giuseppe (1999) Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement. *Employment and Training Papers*, No. 48. Genève, BIT.
- Cazes, Sandrine; Nesprova Alena (2003) *Labour Markets in Transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Genève: BIT.
- Cazes, Sandrine; Nesprova Alena (2007) *Flexicurity : a relevant approach in Central and Eastern Europe*, Genève: BIT
- Castillo, Victoria, Marta Novik, Sofía Rojo and Gabriel Yoguel (2006) “Labour Mobility in Argentina since the mid-1990s: the hard road back to formal employment,” *Cepal Review* 89, August 2006.
- Chimerine, L.; Black, T.; Coffey, L. (1999) *Unemployment insurance as an automatic stabilizer: Evidence of effectiveness over three decades*. Occasional Paper No. 99-8. Washington, DC, United States Department of Labor.
- De la Rica, Sara and Amaia Iza (2005) “Career Planning in Spain: Do Fixed-term Contracts Delay Marriage and Parenthood?,” *Review of Economics of the Household* 3 (1):49-73.

- Du Marais, Bertrand (2006) "Methodological limits of Doing Business reports" WP AED-2006-1, Research program "Economic Attractiveness of the Law".
- Eyraud, François and Catherine Saget (2005) *The fundamentals of minimum wage fixing*. Genève: BIT
- Fox, Liana (2006) "Minimum wage trends: Understanding past and contemporary research," EPI briefing paper 178 (EPI, Washington, D.C.).
- Frenkel, Robert; Vos, Rob (2003) *Unemployment, macroeconomic policy and labor market flexibility. Argentina and Mexico in the 1990s*, paper presented at the New School Economic Workshop series.
- Grubb, David; Wells, William (1993) "Employment regulation and patterns of work in EC countries", in OECD Economic Studies (Paris), No. 21. pp. 7-58.
- Gruber, J. (1997) "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *American Economic Review*, (Nashville, TN, American Economics Association), Vol. 87, No. 1, pp. 192-205.
- Ichino A., Ichino, P. Polo. M. (1998) « Il Mercato del Lavoro e le Decisione dei Giudici sui Licenziamenti » , in Cacesse, S e Galli, G (a cura di) *L'Italia da semplificare: I Le istituzioni, Il Mulino*, pp. 459-492.
- Inter-American Development Bank (2004) *Good Jobs Wanted*, Washington, D.C., IDB.
- Justino, Patricia (2006) "Social Security in Developing Countries: Myth or Necessity? Evidence from India," *Journal of International Development* 19: 367-382.
- La Porta Rafael, Florencio Lopez-de-Silvanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishmy (1998) "Law and Finance" *Journal of Political Economy* 106.
- Langille, B. (2005) "What is International Labour Law For?" (Genève: International Institute for Labour Studies).
- Lazear, Edward (1990) "Job security and Employment", *Quarterly Journal of Economics*, 105. October. 699-726.
- Lee, Sangheon and Deirdre McCann (2007) "Measuring Labour Market Institutions: Conceptual and Methodological Questions on 'Working Hours Rigidity'," in J. Berg and D. Kucera, eds. (2007) *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, London, Palgrave-Macmillan and Genève, ILO.
- Marshall, A. (2004) "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts," *Employment Strategy Paper 2004/13* (Genève, ILO).
- Martínez, Daniel (2004) "The world of work in the context of economic integration and trade liberalization," Working Paper no. 45, Genève, ILO, Policy Integration Department.
- Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael (2005) "Employment Performance and Labour Market Institutions: The Case of Spain," in D. Howell, ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (New York: Oxford University Press).
- Neri, M., G. Gonzaga and J.M. Camargo (2001) "Salário mínimo, 'efeito-farol' e pobreza", *Revista de economia política*, Vol. 21, No. 2: 78-90.
- OECD (1994) *OECD Jobs Study: Evidence and Explanations* (Paris: OECD).
- OECD (1999) *Employment outlook 1999* (Paris: OECD).
- Orszag, P. (2001) *Unemployment insurance as economic stimulus*, Washington, DC, Center on Budget and Policy Priorities, Policy Brief.
- Ozaki, Muneto (1999) *Negotiating flexibility: the role of the Social Partners and the State*, ILO Genève.
- Pierre, Gaëlle and Stefano Scarpetta (2004) "Employment Regulations through the Eyes of Employers: Do they matter and how do firms respond to them?," IZA Discussion paper no. 1424, December.
- Piore, Micheal (2004) "Rethinking International Labor Standard" in William Milberg (ed.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading* (Baskingstoke: Palgrave).
- Novick, Marta (2001) "Nuevas reglas de juego en Argentina: competitividad y actores sindicales", in *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: FLACSO.
- Reinecke, Gerhard and S. White (2004) *Policies for Small Enterprises: Creating the right environment for good jobs*, Genève, ILO.
- Rodgers, Gerry (1994) "Institutional Economics, Development Economics and Labour Economics", in G. Rodgers (ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia* (Genève: International Institute for Labour Studies).

- Sengenberger, Werner (1994) "Protection – Participation – Promotion: The Systematic Nature and Effects of Labour Standards" in W. Sengenberger and D. Campbell (eds.) *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring* (Genève: International Institute for Labour Studies).
- Spamann, Holger (2006) "On the insignificance and/or endogeneity of La Porta et al.'s "Anti-director Rights index" under consistent coding,) John M. Olin Center for Law, Economic and Business Fellow's Discussion Paper series, No. 7, 3/2006.
- Vega Ruíz, María Luz (2005) *La Reforma Laboral en América Latina: 15 años después*, Lima, OIT.
- Verick, Sher (2004) "Threshold Effects of Dismissal protection legislation in Germany," IZA Discussion paper no. 991, January.
- Williamson, Oliver (1985) *Economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, New York, Free Press.
- World Bank (2006) *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, World Bank.
- World Bank (1995) *World Development Report: Workers in an Integrating World*, Washington, World Bank.

Annexe 1. Méthodologie d'élaboration de l'indice « Embauche des travailleurs » de *Doing Business*³²

Cet indice *Doing Business* assigne à chaque pays un score dans les sous-catégories concernées. Un score global est ensuite calculé. Ces scores servent à établir des classements sur la base des différentes composantes, ainsi que de l'indice global. Voici ceux obtenus pour les cinq composantes de l'indice « Embauche des travailleurs » :

Difficulté d'embauche

Des contrats à durée déterminée peuvent-ils être utilisés uniquement pour des tâches à durée déterminée ?

[Score : Oui = 1 ; Peuvent être utilisés pour n'importe quelle tâche = 0]

Quelle est la durée maximale des contrats à durée déterminée ? (en mois)

[Score : 1 si durée maximale < 3 ans ; 0,5 si entre 3 et 5 ans ; 0 si 5 ans et plus]

Quel est le rapport du salaire minimum légal sur la valeur ajoutée moyenne par travailleur ?

[Score : 1 si ratio > 0,75 ; 0,67 si 0,75 > ratio > 0,50 ; 0,33 si 0,5 > ratio > 0,25 et 0 si ratio < 0,25]

Rigidité des horaires

La semaine de travail peut-elle être portée à 50 heures (heures supplémentaires comprises) sur 2 mois par an ?

[Score : Oui = 0 ; Non = 1]

Quel est le nombre maximum de jours de travail par semaine ?

[Score : si nombre maximum égal ou supérieur à 5,5 = 0 ; si inférieur = 1]

Existe-t-il des restrictions au travail de nuit ?

[Score : si restrictions = 1 ; si absence de restrictions = 0]

Existe-t-il des restrictions au travail le week-end ?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

Les congés annuels payés équivalent-ils à 21 jours ouvrés ou à moins ?

[Score : Oui = 0 ; Non = 1]

Difficulté de licenciement

La résiliation du contrat pour cause de sureffectif est-elle autorisée ?

[Score : Oui = 0 ; Non = 10 et les autres questions ne sont alors pas pertinentes]

L'employeur doit-il impérativement envoyer un préavis à un tiers avant de résilier le contrat d'un travailleur en surnombre ?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

L'employeur doit-il obtenir l'autorisation d'un tiers pour résilier le contrat d'un travailleur en surnombre ?

[Score : Oui = 2 ; Non = 0]

³² D'après la méthodologie présentée sur le site Web de *Doing Business*, consulté le 25 juillet 2007.

L'employeur doit-il impérativement envoyer un préavis à un tiers avant de résilier le contrat d'un groupe de travailleurs en surnombre ?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

L'employeur doit-il obtenir l'autorisation d'un tiers pour résilier le contrat d'un groupe de travailleurs en surnombre ?

[Score : Oui = 1 ; Non=0]

L'employeur doit-il impérativement réfléchir à des options de réaffectation ou de reclassement avant de licencier ?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

Des règles de priorité s'appliquent-elles pour le licenciement?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

Des règles de priorité s'appliquent-elles pour le réemploi ?

[Score : Oui = 1 ; Non = 0]

Le sous indicateur « *rigidité de l'emploi* » correspond à la moyenne des 3 composantes précédentes portant sur la difficulté d'embauche, la rigidité des horaires et la difficulté de licenciement, sur une échelle de 0 à 100.

Le sous indicateur « *coût de licenciement* » mesure le coût des obligations afférentes au préavis, ainsi que des indemnités et pénalités de licenciement dues lors du licenciement d'un travailleur, exprimé en salaires hebdomadaires.

Le sous indicateur « *coût des avantages extra-salariaux* » mesure toutes les cotisations sociales (retraite, maladie, maternité et assurance santé, accidents du travail, allocations familiales et autres cotisations obligatoires) et prélèvements sur salaire, qui sont associés à l'emploi d'un salarié. En 2007, cette composante a été intégrée à celle concernant le paiement des impôts et ajoutée au total des impôts acquittés en pourcentage des bénéfices de l'entreprise.

CAHIERS DE L'ECONOMIE ET DU MARCHE DU TRAVAIL

- 2007/1 World and regional trends in labour force participation: Methodologies and key results (Steven Kapsos)
- 2007/2 Central Banks, Inflation Targeting and Employment Creation (Gerald Epstein)
- 2007/3 In search of optimal labour market institutions (Peter Auer)
- 2007/4 Why labour market regulation may pay off: Worker motivation, co-ordination and productivity growth (Servaas Storm & C.W.M. Naastepad)
- 2007/5 The Employer of Last Resort Program: Could it work for developing countries? (L. Randall Wray)
- 2007/6 The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/7 Bancos Centrales, Régimen de Meta de Inflación y Creación de Empleo (Gerald Epstein)
- 2007/8 Los Indicadores de *Doing Business*: Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/9 Les Indicateurs *Doing Business* : Limites méthodologiques et conséquences politiques (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/10 Implications of economic changes for job creation in Brazil's labour market (Christoph Ernst)