

Les institutions du travail : quelles réévaluations ?

Introduction

Christine Erhel(*), Thierry Kirat(**)

Évoquer les institutions du travail conduit à envisager un ensemble large de règles, d'acteurs et de politiques : outre les règles du droit du travail, encadrant les licenciements ou posant les bases du droit syndical et de la négociation collective, ce champ inclut également les politiques de l'emploi (indemnisation du chômage, formation, emplois aidés, aide à la recherche d'emploi des chômeurs, *etc.*). Dans une perspective large, on peut de plus prendre en compte certaines politiques sociales influençant l'offre de travail (incitations financières à l'emploi par des impôts négatifs ou des minima sociaux) ou la demande de travail (baisses de charges des entreprises, politiques de soutien au développement économique). Cet ensemble d'institutions se situe bien souvent au cœur du débat politique, dans un contexte de chômage élevé et persistant où de nombreuses réformes ou mesures nouvelles ont été adoptées au cours des dernières décennies. Dans le champ académique, et notamment pour les approches économiques, une question centrale porte sur les liens entre institutions du marché du travail et performances économiques et sociales (croissance, emploi et chômage, bien-être des salariés, *etc.*). Cette question a connu d'importants développements depuis les années 1980, avec un élargissement par rapport au débat traditionnel longtemps resté centré sur la question du salaire minimum et des «rigidités» exogènes au marché du travail. Ces développements s'orientent vers différents axes de recherche, dont témoigne ce numéro de *Travail et Emploi*.

Les principales orientations de recherche sur les institutions du travail

Dans la perspective de la théorie économique standard, les analyses en termes de chômage d'équilibre (WS-PS, appariement, *etc.*) ont conduit à analyser les effets des institutions sur les comportements des agents économiques dans un univers de concurrence imparfaite. Dans ce cadre, les institutions affectent les performances du marché du travail et, plus largement, de l'économie. Par exemple, dans le modèle WS-PS⁽¹⁾, les cotisations sociales portant sur les salaires, le salaire minimum, le pouvoir des syndicats, la protection de l'emploi, la générosité des allocations chômage ou des prestations sociales augmentent, toutes choses égales par ailleurs, à la fois le salaire et le taux de chômage d'équilibre. Les politiques «actives» de l'emploi (par exemple la formation, l'aide à la recherche d'emploi des chômeurs⁽²⁾) tendent au contraire à les réduire. Ce modèle conduit ainsi à recommander une dérégulation du marché du travail, et a largement été utilisé pour fonder les recommandations de politique économique de l'OCDE⁽³⁾ du début des années 1990 à aujourd'hui. Dans ses développements récents, il inclut le principe d'interactions entre les institutions : par exemple, une indemnisation du chômage généreuse peut ne pas avoir d'effets défavorables sur l'emploi si elle s'accompagne de politiques actives de retour à l'emploi⁽⁴⁾, cette situation renvoyant en pratique au cas emblématique de la «flexicurité» danoise.

En parallèle, les renouvellements de l'analyse institutionnaliste autour des «variétés du capitalisme⁽⁵⁾», au croisement de l'économie et de la science politique, soulignent d'emblée l'importance de ces interrelations et des complémentarités institutionnelles : une même institution n'aura pas nécessairement le même impact dans un contexte institutionnel différent, et deux combinaisons différentes d'institutions peuvent produire des effets similaires. Il n'est donc pas possible d'associer une institution prise isolément et un effet sur le chômage ou l'emploi, et l'analyse doit se concentrer sur les «modèles» nationaux et leurs évolutions. En se

(*) Université Paris-1, Centre d'économie de la Sorbonne et Centre d'études de l'emploi (CEE); erhel@univ-paris1.fr

(**) Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (Irisso), université Paris-Dauphine; thierry.kirat@dauphine.fr

(1) Layard R., Nickell S. (1986), «Unemployment in Britain», *Economica*, New series, vol. 53, n° 210, pp. S121-S169.

(2) Ces politiques renvoient plus globalement à l'ensemble des mesures visant à aider au retour à l'emploi des chômeurs ou à améliorer le fonctionnement du marché du travail, par opposition aux politiques de soutien au revenu des chômeurs (dites «passives»). La revue a consacré récemment un numéro à l'évaluation de ces politiques : Simonnet V. (coord.) (2014), «Évaluation des politiques actives du marché du travail», *Travail et Emploi*, n° 139.

(3) Organisation de coopération et de développement économiques.

(4) OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, Paris, éditions de l'OCDE.

(5) Hall P. A., Soskice D. (eds.) (2001), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford (Royaume-Uni), New York, Oxford University Press ; Amable B. (2005), *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Le Seuil.

concentrant sur le marché du travail, on peut identifier trois types de modèles principaux d'institutions du travail⁽⁶⁾. Le modèle libéral (Royaume-Uni, États-Unis) se caractérise globalement par une faible indemnisation du chômage, une forte flexibilité du contrat de travail, des politiques salariales fortement décentralisées et des politiques de l'emploi concentrées sur la formation et l'aide à la recherche d'emploi. Le modèle nordique (Suède, Danemark, Norvège, *etc.*) s'appuie au contraire sur une indemnisation du chômage généreuse, articulée avec des politiques actives de l'emploi très développées incluant un effort de formation tout au long de la vie. Historiquement, les salaires y sont déterminés par une négociation salariale centralisée, impliquant des syndicats forts. Enfin, le modèle continental (France, Allemagne, Belgique, Italie, *etc.*) repose sur une tradition d'assurances sociales et implique un financement par cotisations sociales. La place des syndicats est relativement importante et la protection de l'emploi élevée. Les politiques de l'emploi ont plus souvent eu recours aux mesures de retrait d'activité dans les années 1980 (préretraites) et de baisse du coût du travail dans les années 1990. Même si leurs caractéristiques principales demeurent, ces modèles évoluent, avec une tendance générale à la flexibilisation du marché du travail (par la réforme du droit du travail et la réduction des coûts de licenciement) et à l'«activation» (incitations à l'emploi, réduction de la générosité de l'assurance-chômage, *etc.*).

Dans les deux types d'approche, on observe un élargissement de l'angle retenu pour analyser les effets des institutions. Outre le chômage et l'emploi, des indicateurs de bien-être des salariés ou de qualité de l'emploi sont également pris en compte. Ainsi, il existe un débat sur les liens entre protection de l'emploi et sentiment de sécurité des travailleurs, certaines études empiriques suggérant que la protection de l'emploi diminue le sentiment de sécurité⁽⁷⁾. Les analyses comparatives de la satisfaction au travail soulignent l'hétérogénéité des niveaux et facteurs déterminant la satisfaction au travail entre les pays, même si elles ne peuvent discriminer entre les effets des institutions et ceux de la culture locale dans ces perceptions⁽⁸⁾. Dans une perspective de type institutionnaliste, Duncan Gallie⁽⁹⁾ analyse les liens entre régimes d'emploi et qualité de l'emploi (définie selon une approche multidimensionnelle incluant les conditions de travail et d'emploi – types de contrats, accès à la formation, *etc.*) : les pays nordiques s'opposent aux pays libéraux où le niveau global de qualité de l'emploi serait plus faible, avec des inégalités importantes entre professions et classes sociales ; les pays continentaux seraient dans une situation intermédiaire, avec une prédominance d'inégalités individuelles (genre, éducation notamment) en matière de qualité de l'emploi.

La question des institutions du marché du travail constitue ainsi un champ de recherches et de débats académiques particulièrement riche, dont la portée pour les politiques économiques est directe. Les articles de ce numéro apportent un éclairage international et des éléments nouveaux, tant sur le plan des effets des institutions sur le marché du travail que du point de vue de l'analyse des réformes institutionnelles les plus récentes dans différents contextes. Les articles réunis portent en effet soit sur un pays (la France, l'Allemagne, la Turquie), soit sur une comparaison entre deux pays (la France et l'Italie, la France et les États-Unis).

Un premier parcours de lecture du numéro

Paul Osterman analyse les enjeux des politiques de lutte contre l'emploi à bas salaire aux États-Unis. Sa contribution procède de l'élargissement de la perspective sur les liens entre institutions du travail et performances du marché du travail, en incluant la question de la qualité de l'emploi. Dans ce pays, les emplois de faible qualité sont principalement identifiés par le critère du salaire. Au-delà des débats sur le seuil à retenir pour définir l'emploi à bas salaire, l'auteur montre la prégnance de ce type d'emplois sur le marché du travail américain : 20 à 30 % des travailleurs sont concernés, avec une forte dispersion selon les secteurs et branches d'activité, même si les plus touchés sont les salariés des services. L'analyse des politiques américaines récentes met en lumière différents leviers d'intervention. Les outils traditionnels reposent principalement sur la fixation de normes (salaire minimum notamment) et le rôle de contre-pouvoirs tels que les syndicats. Ces outils conservent leur pertinence mais évoluent : ainsi, face à la perte de terrain des syndicats aux États-Unis (le taux de syndicalisation s'établit à 7 %), des formes alternatives d'organisation des travailleurs se sont développées, telles que les *community organizations* ou les *worker centers*, qui proposent des services juridiques et sociaux pour les travailleurs à bas salaires. Le salaire minimum demeure un outil très important, certains États ou certaines villes choisissant de fixer son niveau au-dessus du niveau fédéral (par exemple à 15 dollars par heure à Seattle). En parallèle, de nouvelles formes d'interventions publiques ont été mises en œuvre à l'échelon local : il s'agit notamment de la mise en place de «salaires décents» (*living wage ordinances*) s'appliquant aux

(6) Erhel C. (2014), *Les politiques de l'emploi*, 2^e éd., Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je ?» et Erhel C. (2010), «Institutions et marché du travail», *Idées*, n° 159, pp. 41-45.

(7) Postel-Vinay F., Saint-Martin A. (2004), «Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ?», *Économie et statistique*, n° 372, pp. 41-59.

(8) Clark A., Etilé F., Postel-Vinay F., Senik C., Van der Straeten K. (2005), «Heterogeneity in reported well-being: evidence from twelve European countries», *The Economic journal*, vol. 115, n° 502, pp. C118-C132 ; Davoine L. (2012), *L'économie du bonheur*, Paris, La Découverte, coll. «Repères», n° 592.

(9) Gallie D. (ed.) (2007), *Employment regimes and the quality of work*, Oxford, New York, Oxford University Press.

employés des collectivités locales ou à leurs prestataires, ou de la fixation de critères pour les entreprises bénéficiant d'aides au développement économique (*community benefit agreements*). De manière générale, l'analyse souligne l'importance des interventions locales dans un objectif de qualité de l'emploi et, de ce fait, l'ampleur de la diversité interne au sein d'un modèle globalement libéral qui reste marqué par un faible niveau de régulation fédérale.

Charlotte Levionnois étudie les différences de qualité du travail et de l'emploi entre la France et les États-Unis, qui représentent deux modèles différenciés d'institutions du travail. Elle s'intéresse en particulier aux descendants de l'immigration dans les deux pays. À partir d'indicateurs *ad hoc* relatifs à trois dimensions de la qualité de l'emploi (le salaire, la sécurité de l'emploi, le temps de travail), l'auteure cherche à faire ressortir le rôle de l'origine sur la qualité de l'emploi. Elle met en évidence que la qualité de l'emploi des enfants d'immigrés est en moyenne inférieure à celle des natifs dans les deux pays. Mais elle montre également l'hétérogénéité, selon les origines, de la qualité de l'emploi. Cette hétérogénéité est plus forte en France qu'aux États-Unis, où elle est néanmoins non négligeable. Les institutions du travail françaises, protectrices et inclusives, assurent certes un niveau de qualité de l'emploi supérieur à celui des États-Unis, mais elles portent aussi de fortes inégalités d'accès à l'emploi entre natifs et descendants d'immigrés. Aux États-Unis, les inégalités concernent moins l'accès à l'emploi que les salaires et le temps de travail. En arrière-plan, se trouve bien sûr la question des modèles d'intégration des immigrés et de leurs descendants.

Gürdal Aslan et Djamel Kirat s'intéressent pour leur part aux effets du salaire minimum en Turquie, pays qui se caractérise par une forte part d'emploi informel (37% de l'emploi total en 2013). Dans ce contexte, les effets potentiels du salaire minimum n'affectent pas seulement le niveau d'emploi, mais également la structure de l'emploi et de l'économie (entre secteurs formel et informel). Sur la base de données macroéconomiques portant sur la période 1998-2013, les auteurs obtiennent un effet négatif du salaire minimum sur l'emploi total, en conformité avec le modèle néoclassique standard. Toutefois, l'effet obtenu est faible : une hausse de 10% du salaire minimum conduirait à une baisse de l'emploi de 2,6% selon leurs estimations. En distinguant emploi formel et emploi informel, les auteurs mettent de plus en évidence un effet positif sur l'emploi formel, et négatif sur l'emploi informel, qu'ils interprètent comme le résultat d'un déplacement de l'offre de travail du secteur informel vers le secteur formel. Suivant leur analyse, il convient donc de relativiser les effets potentiellement négatifs du salaire minimum sur les économies des pays émergents. Au contraire, le salaire minimum serait un outil de promotion de la qualité de l'emploi et de soutien au développement du secteur formel.

Raphaël Dalmaso confronte, quant à lui, les réformes successives du droit du licenciement réalisées en France et en Italie. À travers une perspective juridique comparative, l'auteur attire l'attention sur l'importance des dimensions procédurales, qui s'avèrent au moins aussi décisives que la substance des règles de droit relatives aux licenciements. L'auteur met en lumière une pluralité de moyens juridiques permettant de parvenir à une plus grande flexibilité du droit du travail, pluralité qui se concrétise en particulier par des places différentes accordées au juge dans les deux pays. Il attire également l'attention sur l'écart entre la justification de la loi (sécuriser le licenciement pour l'employeur) et son usage (hausse prévisible, ou du moins probable, du contentieux administratif). Cette analyse apporte des éléments utiles de réflexion à l'heure de la relance de la discussion publique sur le Code du travail en France⁽¹⁰⁾.

Camille Signoretto complète l'article de Dalmaso dans la mesure où elle s'attache à la question de savoir comment les règles, en l'occurrence celles relatives à la rupture du contrat de travail, sont utilisées. Les normes juridiques ne peuvent être considérées comme un descripteur direct des réalités. Leur usage est un problème empirique, qui appelle une stratégie empirique que l'auteure met en œuvre dans le cas français. Alors que le rapport entre licenciement pour motif personnel et licenciement économique a jusqu'alors été considéré comme un rapport de substitution, l'auteure, en élargissant la focale pour prendre en compte d'autres modes de rupture du contrat de travail (démissions, ruptures conventionnelles), montre plutôt que les ruptures s'inscrivent dans des pratiques différenciées de gestion de la main-d'œuvre. En estimant le recours aux différentes modalités de rupture et leur intensité, l'auteure met de plus en évidence des profils différenciés de rotation de la main-d'œuvre, par secteur et taille d'établissement.

Bruno Amable et Baptiste Françon évaluent enfin les effets de la réforme de l'indemnisation du chômage en Allemagne en 2005, qui a conduit à la baisse de la générosité de l'assurance-chômage pour les plus de 45 ans. Du point de vue théorique, les effets d'une telle mesure sont ambigus. Selon la logique des modèles de recherche d'emploi, cette réforme est susceptible d'augmenter l'emploi *via* une réduction du salaire de réserve des personnes en emploi et une baisse de la durée du chômage. Toutefois, elle peut également avoir un impact négatif sur la productivité et la durée des emplois retrouvés (si elle conduit les chômeurs à accepter des emplois ne correspondant pas à leurs compétences). Compte tenu du fait que cette réforme n'a concerné que les plus de 45 ans, les auteurs utilisent une méthode de différence-de-différences, en effectuant des comparaisons avec le

(10) Cf. le débat lancé par Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen au printemps 2015 (*Le travail et la loi*, Fayard, 2015).

groupe d'âge des 35-44 ans. Ils obtiennent un effet de baisse de la durée du chômage pour les plus de 50 ans, et plus particulièrement pour les hommes de 55-59 ans. Ces derniers connaissent également un accroissement de la durée de l'emploi retrouvé. Les auteurs font l'hypothèse que cet effet est imputable à la disparition d'une filière de retraite anticipée qui existait préalablement en Allemagne et faisait l'objet d'un usage assez large pour des travailleurs ayant suffisamment d'ancienneté. Il ne peut être dissocié de réformes plus larges visant à augmenter les taux d'emploi des seniors et, notamment, du recul de l'âge minimum de la retraite. Par ailleurs, on relève des effets défavorables de la réforme en matière de qualité de l'emploi, avec une intensification des sorties vers l'emploi à temps partiel, en particulier pour les femmes. Là encore, cet effet relève d'autres transformations du marché du travail allemand, avec le développement de l'emploi à temps partiel depuis les réformes Hartz. Au total, cet article invite à éviter une interprétation des effets d'une réforme sans prise en compte du contexte et des autres transformations des institutions et des politiques du marché du travail (au sens large, incluant par exemple les dispositifs de retraite).

Pour conclure la présentation des articles réunis dans ce numéro de *Travail et Emploi*, nous pouvons mettre en exergue quelques-uns des résultats transversaux de ces contributions :

– Les institutions sont diverses et leurs effets ne sont pas neutres quant au fonctionnement du marché du travail ; surtout, ils sont loin d'être uniformément négatifs. Cet enseignement relativise la validité des modèles théoriques qui tendent à soutenir, peut-être hâtivement, une telle conception.

– Les effets des institutions du travail sont complexes et dépendent des contextes économiques, locaux, régionaux ou nationaux, professionnels ou sectoriels, mais également des interactions avec d'autres institutions et politiques.

– Ils supposent donc, pour être compris, que les sciences économiques se dotent de moyens d'analyse comparative contextualisée de l'ensemble des institutions concernées, en prenant au sérieux la compréhension de leur fonctionnement.

Ainsi, alors qu'un important mouvement de déréglementation est en marche en Europe (*cf.* les articles de Dalmaso et de Signoretto pour les ruptures conventionnelles), les articles d'Osterman, Levionnois, Aslan et Kirat, ou encore Amable et Françon, montrent de manière convaincante que des institutions du travail protectrices paraissent essentielles à la qualité du travail et n'ont pas d'effets uniformément négatifs sur l'emploi.