Derrière le miracle de l'emploi

Behind the Job miracle

Tito Boeri

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3603>

DOI : 10.4000/travailemloi.3603

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 89-93

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Tito Boeri, « Derrière le miracle de l'emploi », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3603> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3603

Derrière le miracle de l'emploi

Tito Boeri (*)

«Le marché du travail est devenu particulièrement préoccupant en Europe [...] la lenteur de la croissance de l'emploi a toujours été un trait caractéristique des régions de l'Association européenne de libre-échange et de la Communauté européenne [...]».

Ces phrases sont extraites du rapport *Perspectives de l'emploi de l'OCDE en 1994*. Le rapport indiquait clairement que l'Europe était le grand malade de l'OCDE. En Europe, la croissance n'entraînait pas la croissance de l'emploi, mais s'accompagnait du développement d'un chômage de longue durée.

Il ne semble plus que l'on puisse dire cela aujourd'hui. Si l'on regarde ce qui s'est passé au niveau du taux d'emploi en Europe, dans les dix dernières années, on constate des progrès très importants. Ce n'est pas seulement parce que le chômage a diminué, ou pour une question de flux migratoires. Il y a eu une importante croissance du taux d'emploi. De plus, et c'est plus important, si la croissance de l'Europe n'a pas été satisfaisante, et si beaucoup de pays ont connu une très faible croissance de leur PIB, ils ont aussi connu une croissance de l'emploi beaucoup plus forte, ce qui est nouveau.

Pourquoi y a-t-il eu création d'emploi sans croissance ? La dynamique décevante de la productivité du travail (autre explication de la création d'emploi sans croissance) peut être liée à un phénomène d'arrivée sur le marché du travail de personnes à faible niveau de qualification et sans formation, associée à la modération salariale et aux mesures de réduction du coût de travail pour les travailleurs peu qualifiés, comme le mentionne le rapport de l'OCDE. Mais cette explication n'est pas suffisante, car on a constaté une croissance de l'emploi forte pour les personnes ayant un taux de scolarité plutôt élevé.

Il y a donc une autre raison, beaucoup plus importante, pour expliquer la croissance de l'emploi en Europe, surtout dans les pays de la «ceinture de l'olivier», aux bords de la Méditerranée (Italie, Espagne et Portugal). Il s'agit de la flexibilité

introduite pour les emplois à la marge dans les systèmes de protection de l'emploi en Europe. Les réformes conduites ont en commun d'avoir introduit un système à deux étages. Elles ont assoupli les contrats temporaires, sans toucher à la législation qui s'applique aux contrats à durée indéterminée et qui concerne une vaste majorité de salariés. Par la suite, les embauches sur contrats à durée déterminée ont été progressivement déréglementées, et ont tendu à devenir plus fréquentes. Cette approche à la marge était politiquement acceptable puisqu'elle n'affectait pas les *insiders* qui continuaient à être fortement protégés.

Contrairement aux effets de la législation sur la protection de l'emploi qui ont été largement analysés, l'impact de ces stratégies de réforme à deux étages commence seulement à être connu. Traditionnellement, on considère que les réformes de la législation sur la protection de l'emploi n'ont que des effets négligeables sur le long terme. Mais il est établi maintenant que la réduction de la protection de l'emploi conduit à davantage de licenciements dans les périodes de ralentissement économique, à davantage d'embauches lors des reprises, sans autre effet durable qu'une plus grande insécurité. Cependant, le passage d'un système complètement rigide à un système à deux étages produit un effet favorable sur l'emploi, mais cet effet est temporaire et s'accompagne d'une baisse de la productivité du travail.

On s'est aperçu en effet qu'avec un système à deux étages, dans les années de croissance, les entreprises ont tendance à embaucher autant que nécessaire pour faire face à une demande accrue, alors que durant les périodes de ralentissement, elles ne débauchent que partiellement. En moyenne, donc, l'emploi a augmenté et la productivité a baissé, en raison du maintien de salariés en emploi durant les périodes de ralentissement.

C'est donc, selon l'hypothèse qui va être présentée ici, la transition d'un système rigide à un système flexible dans un pays qui génère la création d'emploi sans croissance. Dans un pays rigide où le régime d'emploi reste inchangé, l'emploi présentera une situation élevée dans les périodes favorables et diminuera dans les périodes difficiles. Par contre, l'introduction de la flexibilité dans les emplois à la

* Bocconi Università ; Fondazione Rodolfo De Benedetti :
tito.boeri@unibocconi.it

marque permet aux employeurs de recruter, ce qu'ils feront quand la situation est positive. Lorsque la situation deviendra négative, ils pourront licencier les salariés en contrats flexibles, sans pouvoir licencier les salariés sur contrats permanents.

Nous montrerons d'abord comment une telle explication concorde avec les faits eux-mêmes. Puis, nous présenterons une interprétation du phénomène de la croissance de l'emploi sans croissance économique, pour traiter ensuite des problèmes qu'il génère, et conclure sur des propositions pour tenter de réduire le dualisme du marché du travail.

Les faits

Selon l'inventaire des réformes du marché du travail réalisé par la Fondation Rodolfo Debenedetti, dans la période 1986-2005, les pays de l'Union européenne à quinze ont mené à bien 105 réformes de leurs régimes de protection de l'emploi. La plupart de ces réformes (plus précisément neuf sur dix) ont été marginales, dans le sens où elles ont modifié uniquement les règles concernant les nouvelles embauches, sans transformer les contrats permanents détenus par les *insiders*. Échelonner les réformes, en empruntant des stratégies duales,

est en effet efficace sur le plan stratégique pour la conduite de réformes politiquement difficiles.

Les pays qui ont mis en œuvre des réformes partielles ont expérimenté dans les années qui ont suivi une accélération de la croissance de l'emploi, notamment une augmentation du contenu en emploi de la croissance (comportant un déclin de la croissance de la productivité du travail) et une part significative de contrats temporaires dans le total de la croissance de l'emploi.

L'augmentation du contenu en emploi de la croissance en Europe dans le milieu des années 1990 est illustrée par la figure 1, qui indique le taux de croissance moyen annuel des taux d'emploi et le PIB des différents pays de l'Union européenne à quinze dans la période 1996-2005. Le taux d'emploi est utilisé pour contrôler les effets démographiques, notamment pour les flux migratoires importants qui se sont produits dans la zone pendant la dernière décennie, et ont impacté significativement les niveaux d'emploi dans leur ensemble. La droite partant de l'origine représente l'élasticité taux d'emploi/taux de croissance aux États-Unis (ratio des taux de croissance et d'emploi par rapport aux taux de croissance du PIB) à l'époque du rapport de l'OCDE sur les *Perspectives de l'emploi en 1994*.

Figure 1 : Taux moyen annuel de croissance de l'emploi (ordonnée) et de la production (abscisse) dans les pays de l'Union européenne à quinze

En particulier, des pays comme l'Italie et l'Espagne, partis d'une élasticité emploi/production nulle ou négative (déclin de l'emploi simultanément avec une croissance réelle positive du PIB), sont passés à une élasticité visible, bien supérieure à zéro. Alors que la croissance de la production décélérerait dans beaucoup de ces pays, ce changement de régime peut être caractérisé comme un glissement d'une croissance sans emploi à une création d'emploi sans croissance.

Les contrats temporaires (comprenant les contrats à durée déterminée selon la définition d'Eurostat) ont contribué de manière disproportionnée à la croissance de l'emploi dans ces pays. On constate d'importantes variations nettes dans le stock de travailleurs temporaires à la fois en valeur absolue et par rapport au stock des salariés au début de cette période. En Espagne, en particulier, 3,3 millions d'emplois furent créés sur des contrats temporaires depuis le début du programme, contribuant à une croissance nette de près de 30 % du stock des salariés. En Italie, les contrats à durée déterminée représenteraient environ 850 000 emplois nouveaux et, pour les personnes de moins de 35 ans, neuf recrutements sur dix se font sur des contrats de ce type. Notons que la croissance de l'emploi ne s'est pas concentrée sur des emplois à bas niveau de qualification. À l'exception du Portugal, Eurostat enregistre un déclin du nombre total de salariés ayant un niveau de réussite scolaire inférieur ou égal au niveau de l'enseignement primaire. Ce constat permet d'interpréter de manière pertinente les développements de la productivité du travail illustrés ci-dessus.

En règle générale, donc, l'emploi agrégé a augmenté après les réformes. La productivité du travail a baissé et la contribution des emplois temporaires à la croissance de l'emploi varie de 35 % à plus de 100 % selon les pays.

Les causes de ce miracle de l'emploi

Alors que les effets des lois de protection de l'emploi sur la demande de travail ont été largement analysés sur le plan théorique et empirique, la littérature a prêté beaucoup moins d'attention aux dynamiques transitionnelles de ces stratégies de réformes partielles. L'analyse traditionnelle ne prévoit pas que des réformes radicales des lois de protection de l'emploi (LPE) aient un effet majeur sur l'emploi à contrat à durée indéterminée. La réduction des lois sur la protection de l'emploi est en effet associée à une augmentation de la volatilité de l'emploi pendant la durée du cycle économique, mais ne devrait pas avoir d'effet évident sur la demande moyenne de travail. Ceci, parce que la LPE affecte à la fois les incitations à l'embauche et au licenciement des travailleurs, et il n'y a pas

de raison de croire *a priori* que l'un de ces effets pourrait l'emporter sur l'autre.

Pourtant, le passage d'un régime extrêmement rigide à un régime partiellement assoupli peut aller de paire avec une augmentation de l'emploi, et une chute de la productivité moyenne, dans la mesure où les entreprises ajustent totalement le niveau de l'emploi à la hausse quand le contexte de la demande de production augmente, et le font seulement partiellement à la baisse quand elles subissent le choc d'une demande négative, puisqu'une large proportion des salariés est toujours titulaire de contrats permanents fortement protégés contre le licenciement. Ceci provoque une augmentation des niveaux moyens d'emploi et un déclin de la productivité du travail, que l'on a observés non seulement au niveau macroéconomique, mais aussi au niveau microéconomique de l'entreprise (BOERI, GARIBALDI, 2007).

Quand des contrats temporaires sont introduits, l'entreprise tire parti de toute forme de flexibilité à l'embauche quand les conditions du marché sont favorables, mais ne peut tirer parti à la baisse de la flexibilité quand la conjoncture est moins bonne, parce que contrainte par le stock des *insiders*. Ceci a pour résultat que plus la contrainte qu'exerce le stock des travailleurs permanents est basse, plus la croissance de l'emploi augmente pendant cette période de transition. Cet effet « lune de miel » sur l'emploi est temporaire. Ce gain en emploi peut être éventuellement dégradé par le déclin du nombre des *insiders*. En relation avec cet effet « lune de miel », une chute de la productivité moyenne peut aussi s'observer parmi les effets de la réforme, comme une conséquence de la loi des rendements décroissants. Quand l'entreprise se développe, dans les périodes favorables, son niveau d'emploi augmente alors que la demande suit une pente descendante, et que les travailleurs supplémentaires ont une moindre productivité marginale.

Si cette explication du « miracle de l'emploi » et du déclin de la productivité du travail est convaincante, il y a alors des raisons de penser qu'il peut s'agir d'un phénomène temporaire de « lune de miel ». Pour rendre durable cette amélioration sur le marché du travail, il conviendrait maintenant de compléter ces réformes. Nous abordons ci-dessous la façon dont cela peut se faire. Il se produit en ce moment un retournement important des politiques qui peut annuler l'effet des réformes marginales.

Les problèmes et les remèdes possibles

Différents problèmes sont liés à ce phénomène de croissance de l'emploi, que le nouveau rapport de l'OCDE (OECD, 2006) prend en compte. Pas

suffisamment, cependant, parce que le problème est extrêmement sérieux. C'est un processus à long terme. Ce problème apparaîtra dans trente à quarante ans. L'un de ces problèmes est la ségrégation. Il y aura un marché du travail temporaire et il sera difficile, pour un travailleur, d'en sortir. Il n'y a pas de perspective de carrière et peu d'investissements dans le capital humain.

La figure 2 ci-dessous, tirée des données du panel communautaire des ménages (PCM), suggère que l'incidence de la formation est significativement plus basse pour les travailleurs titulaires d'un contrat temporaire.

Figure 2 : Incidences de la formation pour les salariés en contrat à durée limitée (barre foncée) et à durée indéterminée (barres claires)

Source : PCM, données du panel communautaire des ménages.

Le deuxième problème est qu'il y a une concentration du chômage, pour ces salariés, une interaction entre ségrégation et chômage, entre un marché rigoureux et des risques de longévité. Parce que, aujourd'hui, les employés temporaires sont en général jeunes. Ce n'est pas forcément un problème : c'est simplement un portail d'entrée au marché du travail lui-même. Il y a également une concentration de risques d'emplois chez les jeunes. En Italie, beaucoup de jeunes travailleurs se sentent moins sécurisés que les anciens. Il y a une différence générationnelle ici, au risque de chômage. Cela est le cas même en France. Pour les jeunes, c'est cette insécurité qui domine. Ceci est fondamental et explique bien sûr ce puzzle. Les régimes de protection stricts de l'emploi sont là où les gens sont les plus concernés ou soucieux de leur travail, où le risque du chômage est élevé.

Pourquoi est-ce un problème et pourquoi est-ce que cela pourrait devenir un problème à long terme ? Parce que sur ce genre de gains ou de revenus très faibles, à long terme, la différence peut être de 30 % entre les gens qui ont un emploi permanent ou temporaire. Si on prend en compte la longévité,

si on simule la retraite d'un travailleur par rapport à sa carrière, sur le marché du travail secondaire, cette personne, même si elle travaille quarante ans, aura droit, quand elle arrivera à l'âge de la retraite, à une prestation du système de retraite inférieure au minimum social. Ce sera un problème tout à fait sérieux, dans trente ou cinquante ans, en Italie.

Ainsi, les travailleurs embauchés sur ces nouveaux contrats sont souvent prisonniers d'un marché du travail secondaire et rencontrent des risques plus élevés de chômage à longue durée que leurs collègues titulaires de contrats permanents. De fait, cette forte création d'emploi n'est pas payante pour les gouvernements qui ont mené ces réformes et des demandes croissantes se font entendre pour que la tendance soit inversée, en éliminant progressivement les réformes qui avaient introduit une flexibilité du marché du travail à la marge.

Que peut-on faire pour contrecarrer ces problèmes sans revenir au passé ?

Un moyen de réduire les abus associés aux nouveaux contrats est de lier les cotisations sociales payées par l'employeur à la durée des contrats qu'ils

offrent. Une telle approche – appelée *experience rating* aux États-Unis – a le mérite de responsabiliser les employeurs vis-à-vis des coûts financiers et sociaux qu'ils imposent à la société lorsqu'ils licencient. En effet, les travailleurs embauchés avec des contrats à durée limitée ont une probabilité beaucoup plus élevée que les autres de se retrouver au chômage et donc d'être pris en charge par la société. Toute assurance se doit de lier les primes au risque encouru. Les entreprises qui licencient beaucoup doivent donc contribuer plus à l'assurance chômage que les entreprises qui licencient peu.

Une autre réforme possible est de mettre au point un contrat permanent qui donne protection graduellement sur le marché du travail, pour éviter cet effet de seuil qui fait la différence entre les temporaires et les autres. Nous avons proposé ce système pour l'Italie, avec Pietro Garibaldi, mais on peut le proposer également pour d'autres pays.

Un tel contrat permanent offre évidemment peu de protection au départ. La période d'essai est beaucoup plus longue et la protection augmente petit à petit, ce qui va permettre d'avoir un contrat

fixe bien plus intéressant. Pour exemple, le contrat CDI en France pourrait comprendre trois phases. Le contrat commencerait par une période probatoire, de six mois par exemple, durant laquelle il peut être interrompu sans préavis. Suit alors une période d'insertion. Durant cette seconde période, chaque mois d'ancienneté supplémentaire assure une semaine additionnelle d'indemnités en cas de licenciement. Cette période pourrait, par exemple, durer huit ans, au terme de laquelle les indemnités de licenciement seraient dues pendant vingt-quatre mois. La période d'insertion serait suivie par une troisième et dernière phase du contrat, la période de stabilité, qui correspond aux CDI actuels. Pendant les trois phases du contrat (probatoire, insertion et stabilité) le travailleur devrait bénéficier d'une protection très forte contre le risque de licenciement discriminatoire.

Les pays qui prendront ce chemin pourront ainsi bénéficier de la création d'emploi, sans avoir à payer trop pour ce faire. Ces coûts deviendraient, de toute façon, beaucoup trop lourds, au bout d'un certain temps, si on ne fait rien.

Bibliographie

BOERI T., GARIBALDI P. (2007), "Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?", *Economic Journal*, vol. 117, nr 521, pp. 357-385.

OECD (2006), *Employment Outlook*, Paris.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, disponible sur le site : <http://www.sourceocde.org/emploi/9264023860>