

# Quel rôle jouent les institutions et les réglementations dans les capacités d'adaptation du marché de l'emploi?

La politique suisse de l'emploi passe pour un modèle international. Notre pays combine, en effet, comme peu d'autres une forte participation au marché de l'emploi, un faible taux de chômage, des salaires élevés et une répartition des revenus relativement équilibrée. Or, diverses initiatives politiques récentes mettent publiquement en question des éléments importants de cette politique. Voyons comment les différentes institutions et réglementations affectent les capacités d'adaptation du marché de l'emploi.



Flexibilité et sécurité du marché de l'emploi ne sont pas contradictoires. Un marché de l'emploi qui fonctionne bien et favorise l'intégration doit au contraire être considéré comme le pivot d'une politique sociale heureuse. Photo: Keystone

La politique suisse de l'emploi poursuit une approche dite *flexisécuritaire*. On entend par là qu'elle vise à combiner une forte flexibilité avec une bonne protection sociale des personnes en âge de travailler. Le terme *flexisécurité* n'indique pas la meilleure manière de s'y prendre, ce qui est peut-être la raison pour laquelle il est légèrement démodé. Trouver la bonne combinaison des deux éléments reste cependant une gageure.

## Nature et importance de la flexibilité du marché de l'emploi

L'approche flexisécuritaire postule que les institutions et réglementations du marché de



**Bernhard Weber**  
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

l'emploi et de la politique sociale entraveront le moins possible les lois du marché et en exploiteront les effets positifs, à savoir un taux d'activité élevé et un chômage faible.

La flexibilité implique en premier lieu que les salaires puissent s'adapter relativement rapidement aux fluctuations de la demande, par exemple sur l'entier d'un cycle conjoncturel ou, comme dernièrement en Suisse, lors de fortes modifications des taux de change. La flexibilité des salaires contribue à ce que les chocs néfastes pour l'économie n'aboutissent pas seulement à réduire l'emploi et à accroître le chômage.

À part la flexibilité des prix, celle des quantités joue également un rôle important. Il s'agit ici de savoir comment les entreprises peuvent accroître ou réduire leur effectif en fonction des variations de la demande, quels sont les obstacles qui s'opposent aux licenciements de travailleurs, s'il existe éventuellement des instruments permettant de les éviter (par exemple: recours à un horaire de travail flexible), ce qu'il en est en phase de croissance ou encore si les entreprises peuvent trouver la main-d'œuvre requise dans un délai raisonnable pour profiter d'une hausse de la demande.

Un autre élément de la flexibilité concerne la *qualification*, autrement dit les compétences de la main-d'œuvre. Comment les critères de qualification des entreprises évoluent-ils avec le temps? Comment l'offre s'adapte-t-elle à cette évolution? Ces questions mettent particulièrement en relief le lien étroit qui existe entre les politiques de l'emploi, de la formation et des migrations. Au final, la congruence des qualifications offertes et des qualifications recherchées contribue à atténuer les déséquilibres du marché de l'emploi, qui se manifestent par exemple par un chômage structurel. Elle est en même temps la condition pour que le réservoir de main-d'œuvre d'un pays soit engagé de façon aussi productive que possible et qu'il en résulte de hauts revenus pour les salariés et de la valeur ajoutée pour les entreprises<sup>1</sup>.

Ces considérations révèlent qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts prédominant entre flexibilité et sécurité sur le marché de l'emploi: si celui-ci fonctionne bien et favorise l'intégration, il doit au contraire être considéré comme le pivot d'une politique sociale réussie.

### Assurance contre les risques de perte de gain

Une flexibilité élevée du marché de l'emploi exige parfois des prouesses d'adaptation, surtout de la part des salariés. La vie active est donc affectée de nombreux risques, par exemple en ce qui concerne les chances en matière d'emploi, le niveau du revenu, voire les atteintes à la santé. Les fluctuations de la conjoncture et les progrès technologiques font que ces risques sont difficilement prévisibles au niveau individuel. Étant donné que

l'activité lucrative est la source principale de revenu pour la plupart des ménages, être assuré contre le risque de chômage revêt une immense importance, surtout du point de vue social.

En outre, les institutions qui assurent contre la perte de gain jouent aussi un rôle en faveur de l'exploitation optimale du réservoir de main-d'œuvre. Depuis le milieu des années nonante, les instruments purement financiers des assurances sociales (assurance-chômage, assurance-invalidité, aide sociale) ont progressivement été complétés par des outils tels que les activités de placement ou les mesures en faveur de la formation continue, dont le but est de promouvoir activement la réinsertion professionnelle. De telles mesures s'opposent aux incitations négatives qui peuvent émaner des assurances mentionnées.

### Jusqu'où va la flexibilité du marché suisse de l'emploi?

On reconnaît au marché suisse de l'emploi un haut degré de flexibilité. Toute une série d'excellents chiffres peuvent en témoigner presque directement. En 2013, la Suisse accusait le *taux de chômage* le plus faible d'Europe (4,2%) après la Norvège et le *taux d'activité* le plus élevé (79,3%) derrière l'Islande. Un marché de l'emploi si bien classé depuis plusieurs années et capable de s'adapter dans un contexte technologique et macroéconomique mouvant doit présenter un haut degré de flexibilité, sinon une telle suite de bons résultats serait inexplicable.

Parallèlement, le marché suisse de l'emploi possède diverses qualités indiquant une forte flexibilité des institutions. On mentionnera notamment une protection modérée contre les licenciements (en comparaison internationale), le fort accent mis par l'assurance-chômage sur l'activation des demandeurs d'emploi, l'autonomie relativement élevée des entreprises et des branches en matière de fixation des salaires, l'absence de salaire minimum national, enfin l'imposition modérée des revenus du travail.

### Effet des réglementations sur le chômage

Quelques études internationales ont examiné empiriquement l'effet des institutions et de la réglementation liée au marché de l'emploi sur le niveau à long terme du chômage. L'*encadré 1* présente les principales conclusions de deux études récentes de l'OCDE<sup>2</sup>. De telles enquêtes sont très exigeantes, puisqu'il ne faut pas seulement tenir compte de l'impact d'instruments isolés, comme une

1 On n'approfondira pas davantage ici les aspects qualitatifs de la flexibilité ni les liens croisés avec les politiques de la formation et des migrations. Oesch (2013) fournit une analyse complète de la manière dont les structures de qualification de la population active se sont développées en Suisse par rapport à l'Allemagne, au Danemark, à la Grande-Bretagne et à l'Espagne.

2 Pour la Suisse, les résultats empiriques sont discutés par Sheldon (2013).

Encadré 1

#### L'impact des institutions du marché de l'emploi sur le chômage

La dernière analyse complète de l'OCDE concernant l'effet quantitatif de diverses institutions du marché de l'emploi sur le niveau à long terme du chômage remonte à 2006. Elle concluait que des indemnités de chômage élevées, la forte imposition des revenus du travail et les réglementations entravant la concurrence sur les marchés des biens accroissent le taux de chômage. En revanche, l'augmentation des dépenses en faveur des mesures actives du marché du travail s'accompagne d'une baisse des taux de chômage. Ni le taux de syndicalisation ni la sévérité des dispositions régissant les licenciements n'exercent d'influence significative sur le niveau du chômage.

Suite à la crise économique et financière de 2008-2009, l'analyse de l'OCDE a été mise à jour et recentrée sur les institutions et réglementations du marché de l'emploi: quelles sont celles

qui en améliorent la résilience? La nouvelle étude conclut que la conception de la politique de l'emploi et de la politique sociale agit de manière importante sur le taux de chômage en cas de dégradation de l'activité économique. Elle relève en particulier deux facteurs qui affectent positivement le taux de chômage à long terme et la résilience: 1° des mécanismes de fixation des salaires coordonnés et adaptés à la situation macroéconomique; 2° pour les contrats de travail de durée indéterminée, des dispositions modérées sur les licenciements. Une protection sévère contre les licenciements dans le cas de contrats de travail ordinaires s'accompagne fréquemment d'une forte dichotomie du marché de l'emploi, avec un grand nombre d'engagements instables, limités dans le temps et qui disparaissent rapidement en cas de crise.

indemnité de chômage plutôt généreuse, mais encore des interactions de différentes mesures, comme la combinaison d'une indemnité de chômage généreuse avec une politique d'activation des demandeurs d'emploi.

En outre, les chiffres du marché de l'emploi ne dépendent pas seulement de ses institutions et réglementations. Le cadre général de la politique économique joue également un rôle important (voir encadré 2). À court terme, c'est surtout la conjoncture qui affecte directement l'évolution du marché de l'emploi. Elle masque parfois la vision des corrélations à plus long terme et le rôle important de la politique du travail. Il est, dès lors, plus compliqué de chiffrer l'impact que les instruments déployés par cette politique peuvent avoir, par exemple, sur le chômage.

### Effet d'une forte protection contre les licenciements

On associe souvent et de manière relativement directe la flexibilité du marché de l'emploi à la souplesse des dispositions régissant les licenciements. L'idée sous-jacente est qu'en cas de faiblesse de la demande, les entreprises peuvent contracter leurs effectifs assez rapidement et simplement. À l'inverse, l'on s'attendrait à ce qu'elles réembauchent du personnel en cas de reprise, même si le contexte reste relativement peu sûr.

Théoriquement parlant, l'effet net de la souplesse des dispositions régissant les licenciements sur le niveau du chômage n'est pas univoque. Ainsi, pour la majorité des études empiriques récentes, ces dispositions ne semblent pas avoir d'influence significative sur le taux de chômage.

Diverses études prouvent, cependant, que la sévérité des dispositions régissant les licenciements a une influence déterminante sur la répartition du risque de chômage dans la population. Alors qu'une forte protection contre les licenciements a tendance à réduire

le risque pour les personnes actives occupées de tomber au chômage, elle élève de l'autre côté des barrières d'entrée pour celles qui cherchent un emploi permanent. Comme effets typiques d'une forte protection contre les licenciements, citons le chômage accru des jeunes ou la segmentation prononcée du marché de l'emploi, où les salariés bénéficiant de contrats fermes s'opposent à un grand nombre de personnes employées temporairement, sans protection poussée contre les licenciements.

Dans l'ensemble, les dispositions suisses régissant les licenciements se situent au milieu du peloton de l'OCDE. Elles sont bien conçues, dans la mesure où elles offrent un niveau de protection similaire pour les engagements permanents et pour ceux limités dans le temps.

### Protection contre la perte de gain et activation des demandeurs d'emploi

Dans une approche *flexisécuritaire*, la force de la protection contre la perte de gain peut être considérée comme la contrepartie d'une protection modérée contre les licenciements. À l'OCDE, la Suisse fait partie des pays dotés d'une forte protection contre la perte de gain. Parallèlement, elle poursuit une politique stricte d'activation, dans laquelle elle vérifie par exemple les candidatures déposées par les demandeurs d'emploi et applique une vaste palette de soutiens à travers les *mesures actives du marché du travail (MAMT)*. L'assurance-chômage contribue ainsi à ce que le chômage reste faible en Suisse<sup>3</sup>.

Lors de la grande récession de 2009, l'indemnité pour travail réduit, également versée par l'assurance-chômage, a joué un rôle particulier. Elle procurait aux entreprises confrontées abruptement et de façon inattendue à une forte chute de la demande une marge de manœuvre supplémentaire pour conserver leur personnel. Les conditions d'un recours effectif aux indemnités pour travail réduit étaient presque idéales: la demande chutait très rapidement et les perspectives étaient extrêmement incertaines, mais la reprise se produisit bientôt (en 2010). À cela s'ajoute qu'en Suisse, la récession se concentrait fortement sur l'industrie, pour laquelle les indemnités en cas de travail réduit semblaient taillées sur mesure.

### Flexibilité des salaires et chômage

Les salaires qui ne tiennent pas suffisamment compte de la situation économique des entreprises ou des branches peuvent accroître le taux de chômage<sup>4</sup>. Il est, cependant,

Encadré 2

#### Stratégies de la politique de l'emploi: l'exemple de l'OCDE

Dans sa *Stratégie pour l'emploi*, l'OCDE identifie quatre lignes directrices dont devraient s'inspirer les États:

- une politique fiscale et monétaire axée sur la stabilité;
- des systèmes d'assurances sociales incitant à travailler;
- de bonnes conditions-cadres pour créer des emplois compétitifs;
- un système de formation qui s'adapte bien aux besoins en main-d'œuvre.

Il faut donc une combinaison de politiques qui permettent de parvenir aussi efficacement que possible aux buts poursuivis par la politique du marché de l'emploi et la politique sociale. L'approche flexisécuritaire s'inscrit bien dans la ligne de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. Dans un cas comme dans l'autre, le mélange correct entre éléments flexibilisants et protecteurs n'est pas déductible directement. Dans la dernière évaluation de sa stratégie, l'OCDE conclut d'ailleurs qu'une politique de l'emploi heureuse peut résulter de différentes combinaisons d'éléments.

Encadré 3

**Bibliographie**

- Dustmann Christian, Fitzenberger Bernd, Schönberg Uta et Spitz-Oener Alexandra, «From Sick Man in Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy», *Journal of Economic Perspectives*, 2014, vol. 28, no 1, pp. 167–188.
- Goette Lorenz, Sunde Uwe et Bauer Thomas, «Wage Rigidity: Measurement, Causes and Consequences», *Economic Journal*, 2007, vol. 117, n° 524, pp. 499–507.
- OCDE, «Réévaluation du rôle des politiques et des institutions dans la performance du marché du travail: analyse quantitative», *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, 2006, pp. 225–251, Paris.
- OCDE, «Qu'est-ce qui rend les marchés du travail résilients durant les récessions?», *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, 2012, pp. 57–115, Paris.
- OCDE, «Activer les demandeurs d'emploi: les enseignements à tirer de l'expérience de sept pays de l'OCDE», *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, pp. 139–214, Paris.
- Oesch Daniel, *Occupational Change in Europe – How Technology & Education Transform the Job Structure*, 2013, Oxford University Press.
- Sheldon George, «Le marché suisse du travail, un modèle de réussite internationale», *La Vie économique*, 9-2013, pp. 39–42.

3 Pour une discussion de la politique d'activation dans sept États de l'OCDE (dont la Suisse), voir OCDE (2013).

4 Goette et al. (2007) ont des preuves que la rigidité des salaires se traduit par un chômage accru. Dustmann et al. (2014) argumentent qu'en Allemagne, le recul marqué du taux de chômage, ces quelque dix dernières années, a été favorisé par une décentralisation de la politique des salaires et une concurrence accrue de la part des nouveaux États de l'UE en Europe de l'Est.

5 Sur l'importance du taux de syndicalisation et de l'étendue des CCT en Suisse (comparaison internationale), voir l'article de Daniel Baumberger et Rudolf Kindler en p. 14 ss. du présent numéro.

difficile de classer systématiquement les différents pays en fonction de la flexibilité des salaires. On détermine d'habitude des indicateurs comme le taux de syndicalisation, l'étendue des conventions collectives de travail (CCT) ou le type de coordination des salaires (centralisée/décentralisée). Le problème de fond de ces valeurs approximatives est que la forme institutionnelle des accords salariaux ne reflète pas le comportement effectif des acteurs. Les effets macroéconomiques sont-ils mieux intégrés lorsque les négociations salariales sont centralisées plutôt que décentralisées? Aucun lien direct qui permettrait de répondre à cette question n'est possible. Il convient donc d'être prudent quand on interprète les résultats empiriques.

Le taux de couverture par des CCT place la Suisse (50%) dans la moyenne inférieure de l'OCDE<sup>5</sup>. Comme une partie significative d'entre elles sont conclues au niveau des entreprises, la fixation des salaires est en outre majoritairement décentralisée. On peut toutefois admettre – surtout dans les branches dépendant fortement de l'exportation – que les conditions macroéconomiques et le taux de change sont pris convenablement en compte lors des négociations. Dans cette optique, nous dirions que la flexibilité des salaires est relativement forte en Suisse et qu'elle contribue également au faible niveau du chômage.

### La meilleure politique sociale est une bonne politique du marché de l'emploi

Jusqu'ici, la Suisse a parfaitement réussi à combiner les avantages de la flexibilité avec une bonne couverture sociale. Le système est équilibré, bien coordonné, et a su à plusieurs

reprises s'adapter ponctuellement aux événements de ces dernières années. Comme le marché de l'emploi continue de bénéficier de bons chiffres, ce qui est fondamental pour la sécurité sociale, il faut continuer dans cette voie. La politique suisse du travail est toujours un modèle et n'a rien de démodé. ■

## Centres de congrès et hôtels séminaires



**HOTEL  
WOLFENBERG  
DEGERSHEIM**



La solution  
pour tous vos  
séminaires.



Hôtel Wolfensberg, famille Senn  
CH-9113 Degersheim / Saint-Gall  
Tél. 071 370 02 02, Fax 071 370 02 04  
Internet: [www.wolfensberg.ch](http://www.wolfensberg.ch)  
E-Mail: [info@wolfensberg.ch](mailto:info@wolfensberg.ch)