



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Les Nations Unies et la réforme: faits nouveaux dans le système multilatéral**Rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires (*Doing Business*): l'indicateur d'embauche des travailleurs**

1. Dans la déclaration ministérielle adoptée en 2006 à l'issue du débat de haut niveau du Conseil économique et social (ECOSOC), les institutions multilatérales et les donateurs étaient invités à inscrire les objectifs d'un plein emploi productif et d'un travail décent pour tous dans leurs politiques, programmes et activités. La coopération et la coordination aux niveaux multilatéral et bilatéral entre donateurs et entre institutions étaient vivement encouragées pour garantir une meilleure cohérence des mesures adoptées. Les auteurs de la déclaration s'engageaient «à appliquer [celle-ci] et invit[aient] tous les acteurs compétents, y compris les institutions de Bretton Woods et autres banques multilatérales, à s'associer à [leurs] efforts à cet égard»¹.
2. L'OIT et la Banque mondiale ont noué de solides relations de travail au niveau national, dans le cadre de concertations politiques et de recherches en vue d'améliorer la cohérence entre les activités très étendues de la Banque et l'Agenda du travail décent². La Banque est également représentée au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui s'emploie de plus en plus à améliorer la collaboration interinstitutionnelle afin d'atteindre les objectifs de développement convenus au plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Dans ce contexte, le Directeur général et le président de la Banque mondiale viennent de convenir d'œuvrer de concert à la mise en application des outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent dans un certain nombre de pays, dont la liste sera arrêtée conjointement.
3. Cette panoplie d'outils «a pour objectif de permettre aux différentes organisations de mieux percevoir les liens entre leurs politiques, stratégies, programmes et activités, et les résultats obtenus en matière d'emploi et de travail décent, et de trouver les moyens d'améliorer ces résultats en tenant pleinement compte des répercussions de leur action sur l'emploi et le travail décent, aussi bien au moment de la conception que lorsqu'elles

¹ Document GB.297/WP/SDG/1.

² Voir document GB.300/ESP/3 qui présente un bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

conseillent et aident les pays et les mandants dans le processus d'adoption et de mise en œuvre»³.

4. Depuis l'adoption, en 1998, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Banque mondiale a intensifié sa collaboration avec l'OIT et a mis au point des directives en vue d'aider son personnel à analyser les normes fondamentales du travail lors de l'élaboration des stratégies d'assistance aux pays. En 2006, la Société financière internationale (SFI) du groupe de la Banque mondiale a adopté de nouvelles normes de performance et de politique imposant à ses emprunteurs du secteur privé l'obligation de se conformer à des exigences axées sur les principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT et sur d'autres normes de l'Organisation en matière de sécurité et santé, de conditions de travail et de licenciement. La Banque applique désormais aussi ses critères lors de l'octroi de prêts pour tout projet d'infrastructure et il en va de même pour le groupe Equateur qui réunit de grandes banques du secteur privé finançant des projets de même nature. La Banque mondiale vient par ailleurs de réviser ses dossiers types d'appel d'offres pour la passation des marchés de travaux des entrepreneurs qu'elle sélectionne, qui sont désormais tenus de respecter les normes du travail fondamentales. Ces dossiers ne sont pas encore utilisés dans la pratique, mais il s'agit là d'une évolution positive, qui va dans le sens d'une amélioration de la cohérence des politiques au plan international.
5. La Banque mondiale est fermement déterminée à faire en sorte que l'environnement réglementaire dans les pays soit plus propice à l'investissement et à l'entrepreneuriat. Dans ce contexte, la parution à la fin du mois de septembre 2007 de l'édition 2008 de son rapport annuel *Doing Business* sur la pratique des affaires marque une étape importante. Par bien des aspects, les préoccupations qui y sont exprimées rejoignent celles de l'OIT comme en témoignent les efforts que celle-ci déploie pour favoriser un environnement propice au développement d'entreprises durables. Ainsi, en juin 2007, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail réunie en sa 96^e session a adopté une résolution tripartite sur la promotion d'entreprises durables.
6. Il est notamment indiqué dans cette résolution que:

Un environnement propice à la création et à la croissance ou à la transformation d'entreprises sur une base durable combine la quête légitime de profits – qui est l'un des moteurs principaux de la croissance économique – et la nécessité d'un développement qui respecte la dignité humaine, la durabilité de l'environnement et le travail décent. [...] Les entreprises durables devraient innover, adopter des technologies appropriées favorables à l'environnement, développer les compétences et les ressources humaines et accroître la productivité pour demeurer compétitives sur les marchés nationaux et internationaux. Elles devraient également appliquer sur le lieu de travail des pratiques fondées sur le plein respect des principes et droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail, ainsi qu'encourager de bonnes relations entre les travailleurs et la direction, car elles constituent un important moyen d'augmenter la productivité et de créer du travail décent⁴.

7. Le rapport *Doing Business* présente le classement de 178 pays et permet d'évaluer les réglementations ayant des répercussions directes sur la croissance économique. Les pays sont comparés entre eux et les réformes propres à améliorer la pratique des affaires sont mises en relief. Le but du rapport est d'offrir une évaluation objective des règles applicables aux entreprises et de la manière dont leur respect est assuré en vue d'aider les

³ Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), 2007: *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, p. iii.

⁴ Résolution concernant la promotion d'entreprises durables, paragr. 10 et 13, Conférence internationale du Travail, 96^e session, juin 2007.

pays à mettre en place un cadre réglementaire propre à favoriser l'essor du secteur privé et l'emploi. Les pays sont classés en fonction de la facilité avec laquelle on peut y faire des affaires sur la base des dix indicateurs suivants: 1) création d'entreprises, 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'entreprise.

8. L'indicateur relatif à l'embauche pose problème pour l'OIT. Le Bureau a fait part à plusieurs reprises au personnel de la Banque mondiale responsable de la rédaction du rapport *Doing Business* de ses préoccupations à ce sujet, à savoir que la méthodologie à partir de laquelle il est établi donne une image restrictive et faussée de l'environnement dans lequel les entreprises doivent opérer en matière d'emploi et aboutir à un classement dans lequel certains pays ayant un secteur privé vigoureux et compétitif se retrouvent au bas de l'échelle⁵, lequel classement sert par ailleurs explicitement et implicitement à sélectionner les pays qui bénéficieront en priorité de l'octroi de prêts leur permettant de réformer leur marché du travail. Lors des discussions qu'il a pu avoir avec les auteurs du rapport, le Bureau a souligné que, si par certains aspects, ce rapport peut aider à attirer l'attention sur des domaines d'une importance vitale pour qu'un secteur privé vigoureux puisse se développer, tels que la sécurité des droits de propriété et le respect des contrats commerciaux, la méthodologie sous-tendant l'indicateur relatif à l'embauche en atténue l'efficacité.
9. Le rapport *Doing Business* a acquis une certaine importance dans le cadre des débats de politique sociale au plan international et exerce une influence sur les réformes entreprises dans ce domaine au niveau national. L'indicateur relatif à l'embauche soulève des problèmes de cohérence des politiques qui sont au cœur du mandat de l'OIT en ce qui concerne les normes du travail, la protection sociale, le dialogue social, la création d'emplois et la promotion d'entreprises durables. On trouvera ci-après une analyse sommaire des principaux problèmes que soulève cet indicateur et des défauts qu'il présente. Cette analyse se fonde sur la teneur des conclusions adoptées lors de la Conférence internationale du Travail de juin 2007 sur la promotion des entreprises durables⁶. Il est par ailleurs proposé que ces problèmes et les répercussions qu'ils peuvent avoir sur les politiques mises en œuvre fassent l'objet de discussions plus approfondies dans le cadre du dialogue et de la coopération qui se poursuivront avec la Banque mondiale.
10. L'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs présente les défauts et soulève les problèmes suivants:
 - a) C'est un piètre indicateur du climat d'investissement et de la performance du marché du travail en termes de promotion de l'emploi et de travail décent.
 - b) Il comporte de graves défauts méthodologiques et techniques.
 - c) L'hypothèse sous-tendant sa conception et le système de notation qui lui est associé tendent à suggérer que la meilleure solution est systématiquement de réduire la protection au minimum et d'accroître la flexibilité au maximum. Il n'est tenu aucun compte de la nécessité d'établir un équilibre dans les institutions du marché du travail et dans les politiques sociales pour garantir que tant les entreprises que les travailleurs bénéficient d'une manière équilibrée à la fois de sécurité et de flexibilité pour faire

⁵ Voir le classement des pays en fonction de l'indicateur relatif à l'embauche en annexe.

⁶ Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, Conférence internationale du Travail, 96^e session, juin 2007, BIT, Genève.

face à la concurrence tout en ayant la garantie d'une sécurité de revenu et d'emploi adéquate.

- d) Les recherches menées au plan international ne corroborent pas de manière concluante l'argument selon lequel la réglementation du marché du travail est la cause principale de la croissance du secteur informel ni que sa déréglementation en deçà d'un certain seuil favorisera l'emploi et la transition vers la formalisation de l'économie.
- e) La Banque affirme que: «... il est désormais possible qu'une économie obtienne la note la plus élevée pour la facilité d'embauche des travailleurs ... tout en respectant l'ensemble des 187 conventions de l'OIT». Cette affirmation est trompeuse. Les pays peuvent être très bien notés en fonction de l'indicateur DB et néanmoins rencontrer des problèmes dans l'application des conventions ratifiées.
- f) Le classement figurant dans le rapport *Doing Business* a servi à promouvoir des réformes de politique sociale dans les pays en développement, y compris en subordonnant l'octroi de prêts à des conditions directes ou indirectes. S'il peut certes être profitable de diminuer au maximum les coûts engendrés par la bureaucratie et les règlements inutiles, promouvoir des réformes de la législation du travail en se fondant sur le même principe d'une réduction des coûts pose de graves problèmes.

11. On trouvera dans les paragraphes qui suivent un examen des fondements de l'indicateur d'embauche des travailleurs accompagné des commentaires sur les défauts signalés ci-dessus.

L'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs

12. Cet indicateur mesure certains aspects de la législation de la protection de l'emploi, les pays ayant les niveaux de réglementation les plus faibles étant les mieux classés. Il se compose de trois indices: difficulté d'embauche, rigidité des horaires et difficulté de licenciement, auxquels s'ajoutent un indice du coût de licenciement et un indice du coût des avantages extrasalariaux, qui mesure les prestations de sécurité sociale versées par l'employeur (voir tableau 1). Les pays sont classés en fonction de leur notation au regard des trois premiers indices et de l'indice du coût de licenciement. Bien que figurant dans l'indicateur relatif à l'embauche, l'indice du coût des avantages extrasalariaux affecte la note accordée au titre de l'indicateur relatif au paiement des impôts⁷.
13. Les données sur l'embauche des travailleurs proviennent d'une enquête sur les réglementations en matière d'emploi réalisée auprès de certaines entreprises locales. Pour garantir la comparabilité de ces données entre les divers pays, il a été demandé aux entreprises de répondre au questionnaire en partant des hypothèses suivantes: le travailleur n'est pas un cadre, il s'agit d'un travailleur à plein temps salarié et ayant vingt ans de

⁷ Le coût des avantages extrasalariaux était auparavant intégré dans l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs et servait au classement. En 2007, la Banque a changé sa méthodologie pour intégrer le coût des avantages extrasalariaux dans l'indicateur de paiement des impôts. Au titre de celui-ci, les pays y sont classés en fonction du montant des impôts et des prélèvements obligatoires qu'une entreprise de taille moyenne doit verser ou prélever au cours d'une année donnée ainsi que du fardeau administratif induit par le paiement des impôts et des contributions. Les charges sociales sont incluses dans les impôts et contributions mesurés. Les pays où le coût des avantages extrasalariaux est le plus faible sont les mieux notés et ceux où il est le plus élevé sont les moins bien notés..

carrière. Son salaire et les prestations sociales qu'il reçoit équivalent au salaire moyen national. Il a une femme et deux enfants, habite dans la ville la plus peuplée et respecte la loi. Enfin, il n'est affilié à aucun syndicat sauf si une telle affiliation est obligatoire. L'entreprise pour laquelle il travaille est une société manufacturière nationale, employant 201 salariés. Tout en respectant la loi, elle n'octroie aucun bénéfice au-delà de ceux qui sont légalement exigibles. Cette entreprise doit respecter les conventions collectives dans les pays où de tels accords couvrent plus de la moitié du secteur manufacturier.

Tableau 1. L'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs (indicateur *Doing Business*)

| Indicateur relatif à l'embauche des travailleurs | | | | |
|--|--|--|--|---|
| Rigidité de l'emploi | | | Coût des avantages extrasalariaux (% du salaire) | Coûts de licenciement (salaires hebdomadaires) |
| Difficulté d'embauche (0-100) | Rigidité des horaires (0-100) | Difficulté du licenciement (0-100) | | |
| Éléments | | | | |
| 1) Utilisation de contrats de durée déterminée | 1) Restrictions applicables au travail de nuit | 1) Recours au licenciement économique | 1) Charges sociales | Coût du préavis, indemnité de séparation, pénalités en cas de licenciement économique |
| 2) Durée maximale des contrats de durée déterminée | 2) Restrictions applicables au travail pendant le week-end | 2) Notification de tiers en cas de licenciement économique (individuel/collectif) | 2) Retraite | |
| 3) Rapport entre le salaire minimal et la valeur ajoutée moyenne par travailleur (pour de nouvelles embauches) | 3) Jour(s) de repos | 3) Approbation de tiers en cas de licenciement économique (individuel/collectif) | 3) Maladie | |
| | 4) Durée de la semaine de travail | 4) Réaffectation ou possibilité d'une nouvelle formation avant licenciement économique | 4) Maternité | |
| | 5) Durée des congés payés annuels | 5) Règles de priorité en cas de licenciement économique | 5) Assurance santé | |
| | | 6) Règles de priorité en cas de réembauche | 6) Accident de travail | |
| | | | 7) Allocations familiales | |
| | | | 8) Autres contributions associées à l'embauche | |

14. Bien que l'on puisse comprendre que l'enquête doive reposer sur des hypothèses très précises s'agissant de classer 178 pays, elles donnent cependant une image très restrictive de l'environnement du marché du travail dans lequel les entreprises doivent opérer dans chaque pays. Cette enquête ne tient compte que des coûts que doivent supporter les entreprises individuelles pour répondre aux prescriptions légales minimales contractuelles, en particulier en ce qui concerne les licenciements. Elle ne vise pas à mesurer les bénéfices qui peuvent découler pour les travailleurs ou les entreprises d'une législation du travail.

Un piètre indicateur du climat d'investissement pour la croissance, la productivité et l'emploi

15. Les auteurs du rapport *Doing Business* ont affirmé que l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs «peut être utilisé pour analyser les réglementations spécifiques qui favorisent ou freinent l'investissement, la productivité et la croissance»⁸. Dans la pratique, le classement des pays donné dans le rapport a été considéré comme un classement du climat des investissements ou du «climat pour faire des affaires». Or ce rapport se focalise étroitement sur le coût de la bureaucratie. Des considérations importantes pour les entreprises telles que les conditions macroéconomiques, l'infrastructure physique et humaine et le taux de criminalité ne sont pas prises en compte. L'indicateur ne tient pas compte non plus du niveau d'instruction national, des compétences de la main-d'œuvre, des relations entre salariés et employeur, de la fuite des cerveaux ni de la participation des femmes à la main-d'œuvre, alors que ces éléments peuvent avoir des répercussions sur les investissements et la performance économique.
16. Le *World competitiveness yearbook* (WCY), le *Global competitiveness report* (GCR) ainsi que les enquêtes sur le climat des investissements réalisées par la Banque mondiale contiennent pour leur part une analyse d'un grand nombre de ces questions et démontrent leur importance pour la pratique des affaires et la compétitivité. Dans les enquêtes sur le climat des investissements, par exemple, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est toujours considérée comme un obstacle plus sérieux que la réglementation du travail pour la pratique des affaires. De la même manière, une question sur les relations de travail figure dans le *World competitiveness yearbook* et le *Global competitiveness report* et les enquêtes prouvent que les pays où les relations du travail sont fondées sur la coopération sont mieux notés au plan de la compétitivité.
17. Il y a donc peu de points communs entre les conclusions du rapport *Doing Business* et les autres indicateurs relatifs au climat des investissements. Par exemple, des pays, dont la performance économique et sociale est très forte et qui sont très bien classés sur le plan de la compétitivité, sont très mal classés au regard de l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs: ainsi, la Finlande et l'Allemagne se classent aux deuxième et troisième rangs de l'indice de compétitivité des entreprises du Forum économique mondial pour 2006, alors qu'elles sont classées aux 127^e et 137^e sur la base de l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs. Le Sénégal et l'Equateur se classaient dans les dix derniers percentiles au regard de cet indicateur en 2006, alors que, d'après l'enquête de la Banque mondiale sur le climat des investissements pour 2006, seuls 15 pour cent des employeurs considéraient que la législation du travail était un obstacle majeur ou très sérieux à la conduite de leurs affaires et 70 pour cent que la législation du travail n'était pas un obstacle ou n'était qu'un obstacle tout à fait mineur.
18. Beaucoup de pays dotés d'un secteur privé solide, dont les performances en termes d'emploi sont bonnes ou relativement bonnes et qui sont bien classés dans les rapports GCR sont très mal classés au regard de l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs, par exemple: l'Espagne (154^e); la France (144^e); l'Allemagne (137^e); la Finlande (127^e); le Brésil (119^e); la Suède (107^e); la Norvège (94^e); les Pays-Bas (92^e); l'Afrique du Sud (91^e).

⁸ Cette déclaration a figuré sur la page d'accueil du site de *Doing Business* (www.doingbusiness.org) pendant toute l'année 2006 et une grande partie de l'année 2007. De la même façon, dans la description du rapport *Doing Business* de 2008, il est précisé que: «d'accent est mis sur la manière dont un droit des affaires complexe freine l'investissement, la croissance et la création d'emplois quel que soit le type d'entreprise, et limite en particulier les possibilités ouvertes aux femmes entrepreneurs».

19. Le rapport *Doing Business* défend le principe selon lequel les réglementations, notamment les réglementations en matière de travail, ont des répercussions négatives sur la croissance et sont un facteur majeur de la croissance du secteur informel. S'il existe des preuves tendant à démontrer que des réglementations excessives imposées aux entreprises dans certains domaines (entrée, échanges commerciaux, marchés financiers, respect des contrats, enregistrement des entreprises) peuvent effectivement être un obstacle à la croissance du secteur privé, le débat empirique autour de l'idée selon laquelle en déréglementant le marché du travail les entreprises prospéreront et le secteur informel diminuera⁹ est loin d'être clos¹⁰. Ainsi, les auteurs de l'étude Botero et autres (2004) qui a inspiré la méthodologie sous-tendant l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs constatent que la législation du travail a des répercussions négatives importantes sur la participation des hommes à la main-d'œuvre et sur le chômage (avec une corrélation positive très nette), mais n'a *aucune répercussion* sur l'accroissement du secteur informel¹¹. Même les auteurs d'articles qui concluent que la déréglementation du marché du travail a des conséquences économiques positives n'en constatent pas moins que «de meilleures institutions permettent d'atténuer, voire d'éliminer, les répercussions négatives des réglementations sur la croissance économique»¹² et mettent en garde contre le fait que «les conclusions sur les effets de la réglementation doivent être nécessairement évaluées dans un contexte plus général avant de tirer des conclusions définitives en termes de bien-être social»¹³.

Flexibilité, sécurité et normes internationales du travail

20. L'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs ignore la raison d'être de la législation du travail, soit la régulation des relations individuelles et collectives entre les travailleurs et les employeurs en vue de servir les intérêts économiques, mais aussi les intérêts sociaux et politiques de l'un et l'autre de ces groupes. Or la législation du travail figure parmi les

⁹ Dans le rapport de 2006, par exemple, le chapitre sur l'embauche des travailleurs débute avec une anecdote sur Yasmine, une jeune diplômée du Burkina Faso, qui n'arrive pas à trouver de travail dans le secteur formel: «son sort peut s'expliquer par le fait que l'emploi est réglementé de façon rigide» (p. 21 de l'anglais).

¹⁰ Les articles sur cette question concluent que les réglementations et les institutions régissant le marché du travail ont des répercussions économiques négatives, neutres ou positives, les résultats ne permettant pas parfois de tirer de conclusion. La différence que l'on constate dans les résultats est attribuable en partie à ce que l'on considère comme représentatif des réglementations du marché du travail. Beaucoup d'études sur les institutions du marché du travail sont focalisées sur la législation relative à la protection de l'emploi, notamment les indemnités de licenciement, alors que d'autres prennent en considération la liberté d'association et les droits de négociation collective, les salaires minima, la législation sur les heures de travail et les dispositions en matière de sécurité sociale. On trouvera un examen du débat sur la flexibilité du marché du travail dans Berg et Kucera (directeurs de publication) (2007): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Londres, Palgrave-Macmillan, et Genève, BIT. Pour une analyse détaillée des travaux empiriques de mesure des répercussions sur le marché du travail de la législation sur la protection de l'emploi, voir S. Cazes et A. Nesporova (2003) et G. Pierre et S. Scarpetta (2004): «Employment regulations through the eyes of employers: Do they matter and how do firms respond to them?», IZA, document de travail n° 1424.

¹¹ J. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Schleifer (2004): «The regulation of labour», *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339-1382.

¹² N. Loayza, A.M. Oviedo et L. Servén (2005): *The impact of regulation on growth and the informal sector: Cross country evidence*, Banque mondiale, p. 15.

¹³ *Ibid.* p. 16.

principaux moyens d'action de l'Etat aux fins de la promotion de la cohésion et de la paix sociales, et c'est un élément indispensable à la réalisation de l'accès universel au travail décent. Là où les droits et obligations fondamentales sont connus de tous et appliqués dûment, la productivité pâtit moins de relations de travail médiocres et d'un cadre de travail instable. Analyser la législation du travail en faisant abstraction de ces aspects fait courir le risque de la partialité et n'est pas d'une grande utilité à l'heure d'évaluer la réglementation et de circonscrire les mesures de réforme les plus efficaces.

21. La législation du travail se fonde dans un grand nombre de pays sur les normes internationales du travail, d'où un autre défaut de l'indicateur relatif à l'embauche, qui pourrait bien décourager les Etats de ratifier les conventions et recommandations internationales du travail et d'appliquer leurs dispositions au risque de reculer dans le classement. La Société financière internationale a quelque peu modifié la formulation des questions dans l'édition de 2008 du rapport *Doing Business*, mais celles qui relèvent de l'indicateur relatif à l'embauche semblent toujours en porte-à-faux avec les normes de l'OIT concernant le préavis pour licenciement, la durée du travail et le repos hebdomadaire. En général, les questions des rapports *Doing Business* font des principes consacrés dans les conventions de l'OIT une interprétation si étroite que les pays ayant ratifié ces normes risquent d'être moins bien notés du seul fait qu'ils les appliquent. En outre, aucune réflexion n'a été menée sur le fait que les dispositions législatives entraînant une évaluation défavorable du pays en application de l'indicateur visé peuvent être l'aboutissement de négociations importantes visant l'instauration d'un climat économique servant autant que possible l'intérêt de toutes les parties prenantes. La déréglementation encouragée par les indicateurs risque en outre de créer un cadre de nature à entraver dans les faits l'application effective des droits fondamentaux que sont la liberté syndicale et le droit de négociation collective.
22. L'indicateur relatif à l'embauche n'associe pas de notation favorable au respect des normes internationales du travail, et un Etat peut être bien classé alors même que sa législation n'est pas conforme aux instruments qu'il a ratifiés. De même, l'indicateur ne valorise pas le respect des principes consacrés par la Déclaration de principes tripartite concernant les entreprises multinationales et la politique sociale et la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, textes qui jouissent de l'approbation unanime des milieux d'affaires et des spécialistes des questions relatives au travail et qui mettent en lumière le lien entre progrès social et croissance économique.
23. En outre, l'indicateur visé ne se fonde que sur la législation promulguée, sans tenir compte de la façon dont elle est appliquée. Pourtant, l'effet de la législation du travail dépend de son degré de mise en œuvre et de l'interprétation qu'en font les instances chargées du règlement des litiges en la matière. Qui plus est, les écarts relevés, sur le plan géographique et dans l'histoire, semblent plus marqués en ce qui concerne le degré d'application de la législation du travail que sa teneur elle-même. Ainsi, du fait de la difficulté grandissante à déterminer les droits des travailleurs dans le cadre des types de contrats apparus dernièrement, les administrations nationales et tribunaux chargés des affaires relatives au travail se fondent dans les faits sur le degré d'application de la protection du travailleur. L'OCDE a établi un indicateur de la «difficulté à licencier»¹⁴ qui vise précisément à saisir cette dimension de la réalité de l'emploi et semble permettre une mesure plus juste du risque de licenciement et des perspectives d'augmentation du chiffre

¹⁴ Cet indicateur de la législation sur la protection de l'emploi se fonde sur une évaluation qualitative du degré de rigidité de la définition du licenciement abusif par la loi, la fréquence des décisions tendant à la réintégration de salariés dans leur poste et le montant des indemnités octroyées en cas de licenciement abusif (la méthode employée fait l'objet d'un examen approfondi dans Grubb et Wells, 1993).

du chômage¹⁵. Or l'indicateur ne tient pas compte de l'interprétation du droit par les tribunaux, soit de la jurisprudence, qui est tout aussi importante que la lettre (plus ou moins stricte) des textes visés.

24. Parce qu'il est axé sur les coûts pour l'entreprise, l'indicateur examiné ignore l'apport économique plus général – ou bénéfices indirects – de la réglementation du marché du travail. Il se fonde en effet sur une logique du coût assimilant le temps à de l'argent, le cadre juridique n'étant plus perçu dès lors que comme une source de dépenses supplémentaires pour l'entreprise et une entrave à sa liberté d'action. Les apports économiques et sociaux indirects de la réglementation du travail sont oubliés, notamment son rôle en faveur de l'égalité entre travailleurs, de la sécurité et la prévisibilité et de la réduction des conflits sociaux, mais aussi sa capacité à encourager les entreprises à adopter des stratégies de gestion globales tenant compte aussi des aspects sociaux¹⁶.
25. Des études réalisées par le BIT montrent que les entreprises ne visent pas une flexibilité externe et une rotation du personnel maximums, même lorsque la loi l'autorise¹⁷. En effet, de nombreuses études économiques ont établi l'effet défavorable d'une rotation du personnel rapide sur l'investissement visant le capital humain, les nouvelles technologies et l'obtention de nouveaux marchés¹⁸. Parfois, aussi, les entreprises préfèrent des relations stables, qui permettent aux travailleurs d'accumuler de l'expérience et limitent les coûts de transaction liés au recrutement et à la formation. Lorsque la durée du travail n'est pas plafonnée, le nombre des heures travaillées peut atteindre un niveau non productif d'un point de vue social, pour le travailleur lui-même mais aussi pour l'entreprise et pour la société. En effet, les travailleurs n'ont pas toujours conscience des effets néfastes d'une durée prolongée du travail sur la santé et la sécurité ainsi que sur la vie de famille et la vie sociale¹⁹. La réglementation de la durée du travail peut aussi encourager les sociétés à adopter des dispositifs de flexibilité fonctionnelle ainsi que des technologies propres à accroître la productivité, dans l'intérêt de l'entreprise mais aussi de la croissance économique à moyen et long termes. Sur un autre plan, il est vrai que les contrats à durée déterminée permettent une adaptation plus facile des effectifs compte tenu de la conjoncture et limitent les coûts salariaux. Il a été établi ainsi que, à caractéristiques égales, les travailleurs au bénéfice de contrats à durée déterminée ont un salaire de 10 pour cent inférieur à celui des autres. Cependant, d'autres études montrent que les contrats de ce type

¹⁵ S. Cazes, T. Boeri et G. Bertola (1999): «Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement», *Employment and Training Papers*, n° 48, Genève, BIT.

¹⁶ C. Fenwick: *Labour related regulations and promoting SMEs* (2007), document de travail du Département de la création d'emplois et du développement des entreprises (EMP/ENT) (à paraître), BIT.

¹⁷ Voir notamment P. Auer et S. Cazes (2003): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, Genève, BIT; S. Cazes et A. Nesporova (2003): *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Genève, BIT; P. Auer, J. Berg et I. Coulibaly (2005): «Une main-d'œuvre stable est-elle bonne pour la productivité ?», *Revue internationale du travail*, n° 144 (3).

¹⁸ Voir notamment G. Becker (1964): *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, Columbia University Press; et O. Williamson (1985): *Economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, New York, Free Press.

¹⁹ S. Lee et D. McCann (2007): «Measuring labour market institutions: Conceptual and methodological questions on 'Working hours rigidity'», dans l'ouvrage publié par J. Berg et D. Kucera (2007): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Londres, Palgrave-Macmillan et Genève, BIT.

se traduisent par une rotation du personnel accrue, une moindre tendance au développement des compétences, une fréquence supérieure des accidents du travail et le report du mariage et de la naissance du premier enfant²⁰.

26. L'indicateur relatif à l'embauche ne prévoit pas la mesure de l'apport des orientations conjuguant flexibilité et sécurité²¹. Ainsi, si l'objectif est de créer un marché du travail dynamique caractérisé par une mobilité accrue des travailleurs, les autorités peuvent choisir de renforcer la protection du revenu des travailleurs qui changent d'emploi, mais aussi d'offrir des possibilités de formation aux intéressés s'ils sont au chômage plutôt que de se contenter de supprimer les primes de départ et les indemnités pour licenciement économique, mesure qui produirait l'effet inverse.
27. Il a été établi que les sites particulièrement favorables à l'implantation d'entreprises au plan mondial se caractérisaient pour beaucoup par un cadre stratégique visant à assurer la flexibilité des marchés du travail, l'organisation du travail et la négociation collective, mais aussi le renforcement de la sécurité de l'emploi et de la protection sociale. Cependant, l'indicateur à l'examen considère les impôts nécessaires au financement des régimes correspondants comme un élément défavorable. Remplacer les primes de départ par des allocations chômage – solution préférable dans certaines circonstances – n'entraîne pas nécessairement une progression dans le classement général selon les critères des rapports *Doing Business*.

Limites méthodologiques

28. Les limites méthodologiques principales de l'indicateur portant sur l'embauche des travailleurs sont les suivantes²²:
- a) Les hypothèses et cas types utilisés pour la production des indicateurs (soit un travailleur employé depuis vingt ans par une entreprise comptant 201 salariés) ne sont pas représentatifs du monde du travail.
 - b) Le choix des variables. Les auteurs s'intéressent principalement à la flexibilité quantitative externe, notamment la flexibilité au moyen des contrats (durée des contrats à durée déterminée et dispositions législatives relatives au licenciement). Or d'autres moyens importants permettent de procéder aux ajustements nécessaires à l'intérieur de l'entreprise, notamment le recours à la flexibilité salariale, au travail à temps partiel et au partage du travail.

²⁰ Voir R. Muñoz de Bustillo Llorente (2005): «Employment performance and labour market institutions: The case of Spain», dans l'ouvrage publié par D. Howell: *Fighting unemployment: The limits of free market orthodoxy*, New York, Oxford University Press; et S. De la Rica et I. Iiza (2005): «Career planning in Spain: Do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?», *Review of Economics of the Household*, n° 3 (1), 49-73.

²¹ Voir Sengenberger (1994) pour une réflexion sur cet aspect (W. Sengenberger (1994): «Protection – Participation – Promotion: The Systematic nature and effects of labour standards», dans l'ouvrage publié par W. Sengenberger et D. Campbell: *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Genève, Institut international d'études sociales).

²² La question des limites méthodologiques de l'indicateur portant sur l'embauche fait l'objet d'un examen plus approfondi dans J. Berg et S. Cazes (2007): *The Doing Business Indicators: Measurement issues and political implications*, document 2007/6, Département de l'analyse économique et des marchés du travail, BIT (voir à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-6.pdf>).

- c) Le choix arbitraire de la pondération. Sous sa forme actuelle, l'indicateur visé accorde la même valeur à chacune des trois composantes de l'indice de la difficulté d'embauche et de l'indice de la rigidité de l'emploi. Dans le cas de l'indice de la difficulté de licenciement, la pondération n'est pas la même pour toutes les variables. Ce choix n'est pas expliqué, alors qu'aucune analyse économique n'établit l'importance prioritaire de certains aspects de la réglementation par rapport à d'autres²³. Dans l'idéal, il faudrait que la pondération des différentes variables soit déterminée compte tenu de l'impact de chacune d'entre elle sur le marché du travail.
- d) Les rapports *Doing Business* sont fondés sur les réponses fournies à des listes de questions. Or ces réponses peuvent refléter des interprétations particulières et des jugements de valeur²⁴ et présenter un certain degré de subjectivité. Il est apparu en outre que des problèmes dans la formulation et la traduction des questionnaires pouvaient avoir une incidence sur les réponses fournies²⁵.
- e) L'établissement d'un classement peut être utile pour donner une idée générale de certains aspects de la législation du travail sur le plan qualitatif, mais il est impossible de mesurer la performance d'un pays dans l'absolu en l'absence de données chiffrées. Le classement des pays selon leur niveau de (dé)réglementation crée une dynamique plus difficile à accepter encore. En effet, un pays ayant entrepris des réformes peut ne pas progresser, voire reculer dans le classement pour la simple raison que les autres pays sont «meilleurs» dans leurs propres opérations de réforme ou que des pays supplémentaires ont été inclus dans le classement.

Le rapport *Doing Business*, outil de sélection de la Banque mondiale pour l'octroi de l'aide au développement

29. La Banque mondiale et le FMI subordonnent l'aide qu'ils apportent aux pays aux résultats de ces derniers eu égard aux divers indicateurs du rapport *Doing Business*. La Banque utilise une méthode spécifique pour évaluer les politiques et les institutions des pays et leur attribuer, sur la base de seize critères différents, une note qui déterminera le montant octroyé au titre de l'aide au développement. Le personnel de la Banque mondiale utilise l'indicateur relatif à l'embauche pour assigner aux pays une place dans deux domaines: réglementation des activités commerciales, protection sociale et travail. Un mauvais classement influera sur le montant de l'aide attribuée aux pays. Les indicateurs du rapport jouent également un rapport décisif pour l'octroi des crédits affectés aux stratégies de réduction de la pauvreté, et en particulier des crédits liés à la mise en œuvre du volet de ces stratégies relatif au secteur privé.

²³ On pensera notamment à la décision arbitraire de pénaliser les pays qui n'autorisent pas les contrats à durée déterminée de moins de cinq ans.

²⁴ Certains problèmes sont liés à la collaboration avec plusieurs juristes différents, avec notamment la possibilité d'interprétations erronées des questions et le risque que chaque juriste complète la définition parfois lacunaire des termes utilisés dans les questions selon ses propres priorités.

²⁵ B. du Marais (2006): «Les limites méthodologiques des rapports *Doing Business*», document de travail AED-2006-1, Programme «Attractivité économique du droit».

30. L'indicateur relatif à l'embauche est également l'une des composantes de la grille de mesures utilisées par la Banque mondiale pour l'analyse du marché du travail²⁶, qui lui permet notamment de recenser les obstacles à la création d'emplois et l'aide à formuler des politiques du marché du travail. Le rapport *Doing Business* sert à effectuer une analyse globale du climat des investissements, alors que l'indicateur relatif à l'embauche est utilisé spécifiquement pour l'étude des réglementations et institutions du marché du travail et, de ce fait, détermine partiellement les orientations et l'assistance technique proposées aux pays.
31. Dans la mesure où des entreprises privées fondent leurs décisions d'investissement sur le rapport *Doing Business*, on peut considérer que ce dernier constitue une sorte «d'appel au pied» adressé aux investisseurs et une invitation aux pays à démanteler autant que possible les systèmes de protection des travailleurs.

Remarques finales

32. Le présent document a mis en évidence quelques-unes des limitations de l'indicateur relatif à l'embauche. Le rapport *Doing Business* a pris au fil des publications une importance considérable; c'est aujourd'hui la publication phare de la Banque mondiale, à laquelle on attribue le mérite d'avoir incité de nombreux pays à entreprendre les réformes nécessaires à l'instauration de conditions propices aux entreprises. Cependant, et contrairement à ce qui peut être affirmé des autres parties du rapport, l'indicateur relatif à l'embauche repose sur des fondements méthodologiques trop fragiles et trop étroits, et, de ce fait, non seulement ne peut pas servir à orienter efficacement l'élaboration des politiques, mais risque d'exercer en la matière une influence malencontreuse. L'approche adoptée par l'équipe de rédacteurs du rapport avec cet indicateur tranche sensiblement avec celles d'autres membres du groupe de la Banque mondiale.
33. La résolution tripartite sur la promotion des entreprises durables, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 96^e session (juin 2007) propose en revanche une voie plus constructive et plus équilibrée pour renforcer le rôle du secteur privé, créer des emplois décents et réaliser les objectifs de développement internationaux, notamment les OMD. Elle précise, entre autres, que «les activités de l'OIT pour promouvoir les entreprises durables doivent s'appuyer sur son mandat, son budget et son avantage comparatif, et s'ancrer dans son rôle unique d'élaboration de normes et dans l'Agenda du travail décent»²⁷. Le Bureau est en train de poursuivre les recherches et les analyses nécessaires à l'élaboration du train de mesures préconisées par la résolution concernant les entreprises durables.

Genève, le 22 octobre 2007.

Document soumis pour discussion et orientation.

²⁶ Politiques macroéconomiques; climat des investissements, institutions et infrastructure; réglementations et institutions du marché du travail; éducation et formation; protection sociale.

²⁷ Résolution concernant la promotion d'entreprises durables, *op. cit.*, paragr. 18.

Annexe

Classement des pays sur la base de l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs

| Classement des pays en 2007 | Pays | Classement des pays en 2007 | Pays | Classement des pays en 2007 | Pays |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1 | Iles Marshall | 61 | Maurice | 121 | Zambie |
| 1 | Singapour | 62 | Autriche | 122 | Philippines |
| 1 | Etats-Unis | 63 | Yémen | 123 | Zimbabwe |
| 4 | Brunéi | 64 | Mongolie | 124 | Lituanie |
| 4 | Géorgie | 65 | Emirats arabes unis | 125 | Tadjikistan |
| 4 | Tonga | 66 | Kenya | 126 | République arabe syrienne |
| 7 | Maldives | 67 | Ouzbékistan | 127 | Finlande |
| 8 | Australie | 68 | Chili | 128 | Ex-République yougoslave de Macédoine |
| 9 | Palau | 69 | Lesotho | 129 | Bangladesh |
| 10 | Danemark | 70 | Botswana | 130 | Djibouti |
| 11 | Ouganda | 71 | Guyana | 131 | Corée, République de |
| 12 | Micronésie | 72 | Uruguay | 132 | Pakistan |
| 13 | Nouvelle-Zélande | 73 | Timor-Leste | 133 | Cambodge |
| 14 | Bhoutan | 74 | Kirghizistan | 134 | Mexique |
| 15 | Samoa | 75 | Slovaquie | 135 | Tchad |
| 16 | Fidji | 76 | El Salvador | 136 | Turquie |
| 17 | Japon | 77 | Vanuatu | 137 | Allemagne |
| 18 | Saint- Kitts-et-Nevis | 78 | Pologne | 138 | Ghana |
| 19 | Canada | 79 | Costa Rica | 139 | Croatie |
| 20 | Suisse | 80 | Azerbaïdjan | 140 | Soudan |
| 21 | Royaume-Uni | 81 | Hongrie | 141 | Iran, République islamique d' |
| 22 | Kazakhstan | 82 | République démocratique populaire lao | 142 | Grèce |
| 23 | Hong Kong, Chine | 83 | Colombie | 143 | Cap-Vert |
| 24 | Afghanistan | 84 | Viet Nam | 144 | France |
| 25 | Kiribati | 85 | Inde | 145 | Roumanie |
| 26 | Oman | 86 | Chine | 146 | Togo |
| 27 | Sainte-Lucie | 87 | Israël | 147 | Argentine |
| 28 | Belize | 88 | Mali | 148 | Taiwan, Chine |
| 29 | Gambie | 89 | Ethiopie | 149 | République centrafricaine |
| 30 | Nigéria | 90 | Malawi | 150 | Madagascar |
| 31 | Papouasie-Nouvelle-Guinée | 91 | Afrique du Sud | 151 | Tanzanie, République-Unie de |
| 32 | Porto Rico | 92 | Pays-Bas | 152 | Burkina Faso |
| 33 | Jamaïque | 93 | Moldova | 153 | Indonésie |
| 33 | Namibie | 94 | Norvège | 154 | Espagne |
| 35 | Haïti | 95 | Rwanda | 155 | Népal |

| Classement des pays en 2007 | Pays | Classement des pays en 2007 | Pays | Classement des pays en 2007 | Pays |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 36 | Belgique | 96 | Lettonie | 156 | Estonie |
| 37 | Irlande | 97 | Seychelles | 157 | Portugal |
| 38 | Trinité-et-Tobago | 98 | Monténégro | 158 | Comores |
| 39 | Koweït | 99 | Burundi | 159 | Pérou |
| 40 | Arabie saoudite | 99 | Guinée | 160 | Sénégal |
| 41 | Antigua-et- Barbuda | 101 | Russie | 161 | Niger |
| 42 | Islande | 102 | Ukraine | 162 | Mozambique |
| 43 | Bélarus | 103 | Libéria | 163 | Gabon |
| 43 | Malaisie | 103 | Cisjordanie et Gaza | 164 | Luxembourg |
| 45 | Jordanie | 105 | Guatemala | 165 | Maroc |
| 46 | Grenade | 106 | République dominicaine | 166 | Slovénie |
| 47 | Iles Salomon | 107 | Suède | 167 | République du Congo |
| 48 | Arménie | 108 | Egypte | 168 | Equateur |
| 49 | Thaïlande | 109 | Albanie | 169 | Sierra Leone |
| 50 | Suriname | 110 | Serbie | 170 | Panama |
| 51 | Swaziland | 111 | Sri Lanka | 171 | République démocratique du Congo |
| 52 | Saint-Vincent-et-les- Grenadines | 112 | Côte d'Ivoire | 172 | Angola |
| 53 | Liban | 113 | Tunisie | 173 | Paraguay |
| 54 | Dominique | 114 | Bosnie-Herzégovine | 174 | Guinée-Bissau |
| 55 | République tchèque | 115 | Bénin | 175 | Guinée équatoriale |
| 56 | Italie | 116 | Honduras | 176 | Sao Tomé-et-Principe |
| 57 | Bulgarie | 117 | Mauritanie | 177 | Bolivie |
| 58 | Erythrée | 118 | Algérie | 178 | Venezuela, République bolivarienne du |
| 59 | Nicaragua | 119 | Brésil | | |
| 60 | Iraq | 120 | Cameroun | | |

Note: Les îles Marshall, Singapour et les États-Unis sont en tête de classement en raison de l'excellence de leurs résultats. Trois pays – Brunéi, Géorgie, Tonga – ont également obtenu la même notation.

Source: Base de données de *Doing Business* (www.doingbusiness.org) (consultation effectuée le 10 oct. 2007).