

Marché du travail: regard d'un juriste sur les arguments des économistes

Pietro ICHINO *

Ce qui est une valeur *positive* pour les juristes du travail orthodoxes – la protection la plus étendue possible du travailleur au moyen de normes impératives ou d'ordre public – est une valeur *négative* pour les économistes orthodoxes, puisque cette protection empêche le marché de fonctionner librement. Réciproquement, ce qui est une valeur positive pour les seconds – la liberté formelle des individus, l'autonomie privée – est une valeur négative pour les premiers, qui y voient un risque de dictature de la partie plus forte sur la plus faible. Partant de ce paradoxe, comment trouver un langage commun et établir un dialogue entre ces économistes et les juristes du travail?

Au cours du siècle écoulé, les législateurs et les syndicats des pays de l'Europe continentale ont trouvé un remède efficace à la situation de faiblesse des travailleurs sur le marché en construisant un système de protection ayant avant tout deux objectifs. Tout d'abord, empêcher autant que possible que le travailleur négocie seul à seul ses conditions de travail avec l'employeur, en imposant aux deux parties, par la loi et la convention collective, un aménagement normalisé de leurs intérêts réciproques, c'est-à-dire un contrat type impératif. En second lieu, faire en sorte que le travailleur, une fois dans l'entreprise, s'y tienne le plus éloigné possible du marché du travail, d'où le modèle dominant de la relation d'emploi à durée indéterminée et stable. Mais ce système, qui a bien fonctionné pendant des dizaines d'années, dans les pays les plus développés – ceux de l'Europe continentale surtout – ne fonctionne plus aussi bien aujourd'hui. Le poste fixe garanti à vie apparaît de plus en plus incompatible avec l'obsolescence très rapide des technologies et des systèmes d'organisation. Les modèles normalisés d'organisation du travail, bien que périodiquement mis à jour et corrigés, ne peuvent soutenir le rythme de cette évolution. C'est pourquoi en Europe, aujourd'hui, la législation favorable à l'action des syndicats dans les entreprises et la protection offerte par le droit du travail s'appliquent à une aire qui se réduit sans cesse. On assiste alors à une division

* Directeur de l'Institut d'Etudes du Travail, Milan. Cette réflexion trouve son origine dans les échanges de l'auteur, au cours de séminaires et débats, avec les économistes de la Faculté de sciences politiques de Milan, où il enseigne le droit du travail depuis 1991.

de la population active entre la catégorie des travailleurs en place (*insiders*), retransférés dans la citadelle du travail régulier protégé, et celle des travailleurs en marge (*outsiders*) que sont les chômeurs. Les travailleurs en situation précaire, les travailleurs irréguliers, parfois exclus de façon permanente de cette citadelle.

Le dialogue avec les économistes suggère aux juristes l'hypothèse que l'on pourrait transformer le marché en sorte qu'il ne représente plus un péril pour les travailleurs mais que ceux-ci y trouvent des moyens pour renforcer leur capacité contractuelle, même ceux qui sont aujourd'hui plus ou moins durablement exclus. Cela suppose l'expérimentation de nouvelles techniques de protection — qui ne seraient d'ailleurs pas incompatibles avec les techniques traditionnelles et ne viseraient pas à s'y substituer — consistant à rendre disponibles à tous les informations et les services nécessaires, à réduire au minimum les coûts de transaction (recherche, information, négociation, etc.) et à exposer ces transactions en pleine lumière.

Toutefois, même sur un marché du travail mûr et bien doté en services pour les travailleurs, le *droit du travail* reste une nécessité, même en suivant le raisonnement des économistes orthodoxes. Des solides motifs d'intérêt général demeurent — et certains modèles économiques les mettent en évidence sur le plan théorique — pour que le contrat de travail conserve une fonction d'assurance du travailleur, fonction qui ne peut être activée qu'au moyen de normes impératives. Un «filet de sécurité» général est toujours nécessaire et doit être étendu à tous ceux qui vivent de leur travail, même hors de l'aire du travail subordonné.

Il en va de même s'agissant de la présence des *syndicats*. Tout travailleur a intérêt à ce qu'une coalition défende ses droits, sur le marché comme dans l'entreprise, et le représente efficacement dans la négociation des conditions de travail. Lorsque les droits fondamentaux des travailleurs sur le marché et leur protection dans le rapport contractuel (le «filet de sécurité») seront garantis à tous, il faudra alors qu'autonomie collective et autonomie individuelle apprennent à cohabiter et à se compléter l'une l'autre. Corrélativement, le syndicat devra apprendre à représenter et à promouvoir les intérêts des travailleurs en marge au même titre que ceux des travailleurs en place.

Peut-être est-ce sur ce terrain que juristes du travail et économistes orthodoxes pourraient se réconcilier. Cet article résume de façon très synthétique les voies que je me suis proposé pour, en quelque sorte, explorer ce terrain.

Le problème de l'interprétation du droit du travail

La première question qui se pose est celle de la justification, pour la rationalité économique, de l'intervention étatique impérative dans les relations d'emploi, c'est-à-dire l'établissement d'une norme de traitement (et en particulier la distribution du risque entre employeur et travailleur) au moyen de règles auxquelles l'autonomie privée ne peut déroger.

La première réponse que la science économique donne à cette question se fonde sur la notion de monopsonne structurel: c'est-à-dire un marché où il n'y a qu'un seul acheteur face à un grand nombre de vendeurs. C'est exactement la situation du marché du travail originnaire, au début du développement industriel, lorsque l'usine était une «calhédrale dans le désert»: le désert d'une économie presque exclusivement agricole, où les travailleurs étaient généralement sous-utilisés. Les économistes orthodoxes s'accordent ici avec les juristes du travail et les syndicalistes: un marché du travail monopsonique laissé à lui-même produit des résultats non optimaux. En effet, l'entrepreneur «achète» moins de travail, c'est-à-dire occupe moins de travailleurs qu'il ne pourrait, et les paie moins que s'il était en concurrence avec plusieurs autres entrepreneurs. Sur un marché monopsonique, donc, l'intervention de la loi ou du contrat collectif vise à imposer une norme de traitement impératif — réduction obligatoire de l'horaire de travail, salaire minimum — dont l'effet est d'améliorer le bien-être de tous.

C'est précisément à cette justification du droit du travail que font référence, plus ou moins explicitement, les chapitres introductifs de la plupart de nos traités de droit du travail.

Le problème est que le marché du travail n'a plus aujourd'hui en Europe la même structure qu'à l'origine de la révolution industrielle. Un grand nombre d'entreprises sont en concurrence dans la demande de main-d'œuvre. L'ancienne justification, fondée sur le modèle du marché monopsonique, ne suffit plus.

Le droit du travail comme protection des travailleurs en place

Une autre explication, qui n'est point une justification du droit du travail, est celle qui se fonde sur le modèle proposé par Lindbeck et Snower (1988), plus connu sous le nom de «théorie *insider-outsider*». Cette théorie explique les mécanismes essentiels du marché du travail en analysant les syndicats et les normes d'ordre public du droit du travail comme autant d'instruments d'auto-défense des travailleurs en situation stable (ceux qu'on appelle les *insiders* ou travailleurs en place) contre la concurrence des chômeurs ou des travailleurs irréguliers ou précaires (les *outsiders* ou travailleurs en marge). Cette théorie considère les conditions minimales d'emploi, imposées par la loi ou par une convention collective, comme un moyen de réduire les avantages de la substitution d'un travailleur en place par un travailleur en marge; et les restrictions en matière de licenciement sont considérées comme autant de moyens d'augmenter le coût de cette substitution.

Il n'est pas agréable pour quelqu'un qui a travaillé pour les syndicats de travailleurs pendant plusieurs années et qui a dédié sa vie tout entière au droit du travail, en le considérant comme une des principales expressions du progrès civil et de la solidarité entre les citoyens, d'apprendre que syndicats et droit du travail serviraient à préserver les privilèges des travailleurs plus chanceux à l'encontre des exclus. Coalition syndicale et droit du travail seraient donc

essentiellement une expression de l'égoïsme de la partie des travailleurs les plus riches contre la partie des plus pauvres.

Le modèle de l'intérêt partagé

Au modèle fondé sur le conflit d'intérêts entre travailleurs en place et travailleurs en marge, les économistes plus proches du mouvement syndical opposent des modèles fondés sur le fait que les deux catégories ont un intérêt commun à l'intervention de l'Etat et à la négociation collective, qu'il s'agisse de fixer des conditions minimales d'emploi, de réduire les écarts de revenu entre les travailleurs plus forts et les plus faibles, ou d'affecter aux salaires la plus grande partie possible du *surplus* produit. Selon ces analyses, le fait que les travailleurs en marge ne jouissent actuellement ni des protections d'ordre public institué par l'Etat, ni de celles que confèrent les syndicats ne suffit pas, en soi, à exclure que ces travailleurs aient également intérêt au maintien ou même au renforcement de ces protections. En effet, ils peuvent eux aussi avoir la perspective d'accéder dans l'avenir. Si les travailleurs en marge ont un réel espoir d'accéder dans un délai raisonnable à un emploi stable, tout ce qui contribue à maintenir à un niveau élevé ou même à améliorer les normes impératives de traitement dans l'aire de l'emploi régulier devrait leur être favorable.

La dualité du marché du travail en Italie et en Europe

Le problème c'est que le marché du travail de l'Europe continentale, et celui de l'Italie en particulier, se caractérise par un très faible taux de rotation, dans les rangs des exclus de l'emploi régulier.

De ce point de vue, la situation du marché du travail italien est peu enviable, comme l'indiquent les chiffres figurant dans le tableau. En 1997, presque sept chômeurs sur dix (66 pour cent) étaient au chômage depuis plus d'un an (classés selon les critères du Bureau international du Travail et de l'OCDE dans la catégorie des chômeurs de longue durée); six sur dix étaient à la recherche d'un premier emploi; cinq sur dix étaient âgés de moins de 25 ans. En Italie, les chômeurs – surtout, mais pas seulement, dans les régions du Midi – sont le plus souvent des jeunes qui ont de graves difficultés à s'insérer dans le tissu productif, ou des adultes qui ont perdu leur travail depuis longtemps et dont les difficultés à en retrouver augmentent d'année en année. La situation est un peu meilleure dans les autres pays européens: 55,5 pour cent de chômeurs de longue durée en Espagne, 49 pour cent aux Pays-Bas, 48 pour cent en Allemagne (1996), 41 pour cent en France, 39 pour cent au Royaume-Uni. Mais ces données soulignent toujours la grande différence entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique, où la proportion de chômeurs de longue durée était en 1997 inférieure à 9 pour cent.

Des études empiriques ont montré une corrélation positive impressionnante entre la durée de la période moyenne de chômage des exclus et le degré

Tableau 1. Fréquence du chômage de longue durée et taux de chômage standardisé dans quelques pays d'Europe et aux Etats-Unis (1997)

Pays	Incidence du chômage de longue durée	Taux de chômage standardisé
Italie	66,3	12,1
Belgique	60,5	9,2
Portugal	55,6	6,8
Espagne	55,5	20,8
Pays-Bas	49,1	5,2
Allemagne (1996)	47,8	8,9
France	41,2	12,4
Royaume-Uni	38,6	7,1
Union européenne	50,2	10,6
Etats-Unis	8,7	4,9

¹ Douze mois et plus, en pourcentage du chômage total.

Source: OCDE, 1998; OCDE, Taux de chômage standardisés, *Communiqué de presse*, Paris, 15 sept. 1998.

de stabilité des travailleurs en place (Grubb et Wells, 1993; Blanchard et Portugal, 1998). Bien entendu, cela n'implique pas nécessairement une corrélation positive entre le degré de stabilité des travailleurs en place et le taux général de chômage.

Devant cette forte dualité du marché du travail, et les faibles chances qu'ont les travailleurs en marge d'occuper les places qui deviennent disponibles sur le marché des emplois stables, on peut raisonnablement considérer qu'en Italie une large majorité de ces travailleurs n'est guère concernée par le maintien des protections d'ordre public et par la législation favorisant la présence des syndicats dans les entreprises de grande ou de moyenne dimension (sauf choix idéologique faisant abstraction de leur intérêt économique).

Dans notre système économique actuel, l'élévation des conditions d'emploi au-dessus d'une norme donnée entraîne non seulement une réduction de leur aire d'application, mais aussi une limitation des voies d'accès à cette même aire. L'exemple le plus significatif est sans doute celui des restrictions aux licenciements: leur but est d'améliorer les conditions de travail et de protéger la dignité et la liberté morale du travailleur, en empêchant l'arbitraire de l'employeur. Toutefois, non seulement ces règles restreignent les possibilités pour l'employeur d'embaucher de nouveaux travailleurs (étant donné l'incertitude qui règne sur le niveau de la demande à venir) mais elles induisent aussi une augmentation des coûts de remplacement des travailleurs en place, de sorte que les travailleurs en marge peuvent encore moins leur faire concurrence. On peut donc supposer qu'il existe, au moins à court et moyen terme, une corrélation inverse non seulement entre l'intensité des protections et le nombre des gens qui y ont accès, mais aussi entre l'intensité de ces protections et la fluidité de l'échange entre ceux qui en profitent et les autres; ce qui – en Italie au moins – constitue un autre motif de désintérêt à l'égard du système général de protection du travail pour des millions de travailleurs en marge.

Il faut prendre tous ces éléments en considération lorsque l'on discute de la protection des travailleurs. La stabilité de l'emploi, par exemple, est un bien précieux pour le travailleur en place, mais pour les autres, elle est une barrière, qui rend difficile leur entrée dans la citadelle du travail régulier. La stabilité de l'emploi doit donc être protégée non comme une valeur absolue, mais comme une valeur relative: il faut tenir compte du coût de la stabilité des travailleurs réguliers qui est payé par les travailleurs en marge.

Quant au système de négociation collective et à l'extension de ses effets à l'ensemble des travailleurs (ce que l'on appelle la négociation avec effets *erga omnes*), il faut toujours se demander à qui profite le contrat collectif. Si l'on veut que la convention collective n'exprime pas l'intérêt des travailleurs en place à se défendre de la concurrence des travailleurs en marge, mais un intérêt commun aux uns et aux autres, il est indispensable que les premiers comme les seconds soient représentés à la table des négociations d'une manière ou d'une autre. Pour que l'accord ait des effets *erga omnes*, il doit être passé par un syndicat — de structure nécessairement confédérale — dont on puisse vérifier et mesurer la représentativité en ne se référant pas aux seuls travailleurs en place. C'est ce qu'a proposé Solow (1990) et dont j'ai proposé (Ichino, 1996) une application pratique dans le cadre des relations professionnelles en Italie. L'extension *erga omnes* des effets de la négociation collective aurait pour condition que les syndicats signataires soient majoritaires, leur représentativité étant mesurée non seulement dans les entreprises par rapport aux salariés, mais aussi au moyen de consultations périodiques des chômeurs, organisées par les agences publiques de l'emploi où ils sont inscrits.

Jusqu'à présent, les juristes du travail ont assez peu parlé des coûts de la protection des travailleurs en place payés par les travailleurs en marge. Mais ces coûts existent et ils peuvent expliquer la réduction du consensus populaire autour du droit du travail et des organisations syndicales que l'on a enregistrée en Italie ces dernières années. Ainsi, en 1995 un référendum populaire a vu 66 pour cent des Italiens voter pour l'abrogation d'une disposition législative visant à favoriser le renforcement des syndicats et leur présence sur les lieux de travail.

L'asymétrie de l'information

Dans la situation italienne — mais le raisonnement peut dans une certaine mesure être étendu à une bonne partie de l'Europe continentale —, le modèle fondé sur le conflit d'intérêts entre travailleurs en place et travailleurs en marge semble donc mieux correspondre à la réalité du marché du travail que le modèle de l'intérêt partagé entre ces travailleurs. Toutefois, cela ne suffit pas pour nier la rationalité, du point de vue économique, d'une limitation impérative de la concurrence entre les travailleurs.

La science économique elle-même nous enseigne que, pour que l'on puisse parler de concurrence parfaite, il faut une parfaite symétrie d'information des deux côtés du marché. C'est justement cette symétrie d'information qui fait le plus souvent défaut sur le marché du travail.

Le défaut d'information de l'employeur

Une première asymétrie est celle que l'on perçoit entre l'information de l'employeur et celle du travailleur sur les qualités personnelles de ce dernier: le travailleur connaît — bien mieux que l'employeur — sa capacité d'adaptation aux situations nouvelles, ses risques de tomber malade ou son programme de procréation. Sur cette asymétrie, Aghion et Hermalin (1990) ont bâti un modèle très intéressant pour les juristes du travail puisqu'il permet d'expliquer la fonction positive du droit du travail en tant que moyen de répartir au mieux les risques d'éventualités négatives, entre le travailleur et l'employeur.

En l'absence de loi ou de contrat limitant le droit de licenciement, le risque de défaut de prestation ou de résultat — par exemple le risque de suspension de la prestation pour maladie ou pour une naissance, ou encore le risque d'obsolescence professionnelle — est entièrement supporté par le travailleur puisque le défaut de prestation entraîne son licenciement. En revanche, le contrat assorti d'une limitation de la faculté de licencier transfère du salarié à l'employeur une partie au moins du risque, même s'il est également assorti d'une réduction correspondante du revenu équivalant à la prime d'assurance. Ainsi, ce contrat réalise une combinaison optimale d'intérêts. Une loi (ou une convention collective) qui imposerait un tel transfert, en limitant la faculté de l'employeur de licencier, se justifie en considération du fait que sans cette obligation les travailleurs tendraient, lors de la négociation individuelle des conditions de travail, à ne pas demander de clause limitant la possibilité de licencier pour éviter de *se signaler* à l'autre partie comme des individus «à risque». Etant donné l'imperfection de l'information offerte aux chefs d'entreprise sur les caractéristiques des travailleurs qui offrent leurs services, ces derniers seraient tous tentés, au moment de la négociation de leurs conditions de travail, d'afficher une grande assurance, avec la conséquence de faire porter, dans tous les contrats, le risque de défaut de prestation ou d'autres éventualités négatives à la charge du travailleur.

En d'autres termes, sans une discipline d'ordre public qui impose un partage du risque à la charge de l'employeur — attribuant donc automatiquement cette fonction d'assurance au contrat de travail —, le marché laissé à lui-même ne réaliserait pas de transactions optimales par rapport à la propension au risque des sujets. Les contrats de travail confèreraient plus de sécurité au chef d'entreprise, qui est en moyenne plus enclin au risque, et plus d'insécurité au travailleur qui est, lui, en moyenne, plus enclin à la sécurité.

Il est important de souligner que ce modèle justifie que l'on impose une répartition du risque entre employeur et travailleur (c'est-à-dire la limitation de la liberté de licenciement), mais non les normes impératives de salaire minimum. De ce point de vue, les normes de droit du travail ne peuvent donc pas toutes faire l'objet du même raisonnement.

Il est aussi intéressant d'observer que ce raisonnement conduit à nier — pour ce qui concerne la fonction assurantielle du contrat de travail — la raison d'être de quelque différence que ce soit entre la discipline impérative du travail subordonné et celle du travail indépendant en cas de relation continue avec un seul donneur d'ordre.

Mais ce raisonnement souligne aussi que chaque limitation de la liberté de licencier transforme le contrat de travail en un contrat d'assurance, dans lequel s'effectue un échange entre stabilité de l'emploi et niveau du salaire (la «prime d'assurance» que le travailleur paie à l'employeur). Imposer la stabilité de l'emploi régulier induit donc un coût non seulement pour les travailleurs en marge (puisqu'elle rend plus difficile leur accès à l'aire protégée), mais aussi pour ceux qu'elle protège, puisqu'elle réduit leur revenu. Cela peut contribuer à expliquer le phénomène de la participation active des travailleurs à la «fuite» de l'aire du travail subordonné vers celle du travail indépendant, qui caractérise les pays où la stabilité est imposée d'une façon plus rigide (sur cette corrélation, voir Grubb et Wells, 1993; sur les caractéristiques du phénomène en Europe, voir Loufi, 1991; OCDE, 1992).

Le défaut d'information du travailleur

Une deuxième asymétrie d'information sur laquelle peut se fonder une explication du rôle positif du droit du travail (acceptable aussi pour l'économiste orthodoxe) est une asymétrie de signe contraire par rapport à celle que l'on vient de voir. Ici, l'objet de l'information n'est pas la qualité du travailleur, mais l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché; et c'est l'employeur qui a plus d'informations que le travailleur.

L'employeur connaît bien le marché, puisqu'il le fréquente souvent; il a ainsi la possibilité de profiter d'une large gamme de choix. Tandis que le travailleur, normalement, le connaît assez mal, du fait qu'il se trouve peu de fois, durant sa vie, dans la nécessité de s'y présenter. De même qu'un étranger abandonné à lui-même dans un pays dont il ne connaît rien, ou peu de chose, est contraint d'accepter les conditions que lui fait le premier hôtelier venu s'il ne veut pas passer la nuit dehors, le travailleur, sur un marché où il ne sait pas se diriger, est contraint, faute d'autre solution, d'accepter la première offre de travail qui se présente. D'où la peur du marché et la faiblesse contractuelle du travailleur, qui découle directement de la réduction de sa gamme de choix, même quand le marché se caractérise par un nombre important d'employeurs en concurrence pour la demande de main-d'œuvre. Alors même qu'il pourrait acquiescer les caractéristiques d'un marché parfaitement concurrentiel du côté de la demande — avec pour les travailleurs l'avantage d'accroître leur pouvoir contractuel —, la carence d'informations sur les choix possibles et de services nécessaires à leur diffusion transforme de fait le marché du travail en monopole. C'est-à-dire en un marché où l'employeur peut profiter de l'impossibilité où se trouve le travailleur de choisir, que ce soit dans la phase initiale de la négociation des conditions de travail, ou dans la phase d'accomplissement de la relation d'emploi.

Le modèle du *monopole dynamique* se fonde sur ces considérations. Il explique les dysfonctionnements d'un marché du travail livré à lui-même dans une économie développée et montre la nécessité de règles impératives pour corriger ces distorsions (c'est avec ce modèle que Card et Krueger, 1995, expliquent l'absence d'effet dépressif du salaire minimum sur les niveaux d'emploi aux États-Unis).

Le déséquilibre du système de protection du travail

Corriger les distorsions du libre marché; c'est, justement, ce que la législation du travail veut faire. Mais, puisqu'elle est promulguée surtout en réponse aux revendications des travailleurs en place et de leurs organisations — comme d'ailleurs les syndicats —, elle tend à protéger le travailleur dans la relation d'emploi, et non pas sur le marché du travail. Le travailleur jouit d'une assistance suffisante à l'intérieur de l'entreprise où il a réussi à entrer; mais l'assistance qui lui est assurée à l'extérieur, sur le marché, est tout à fait insuffisante. En ce sens, on peut dire qu'il manque au droit du travail de l'Europe continentale — exception faite, peut-être, pour la Suède — une des deux jambes sur lesquelles un système moderne de protection du travail devrait marcher: l'hypercentrophie d'un des deux secteurs du système — celui de la protection du travailleur dans le rapport de travail — ne suffit pas à compenser l'inconsistance de l'autre — la protection du travailleur sur le marché.

Ce déséquilibre structurel du système de protection du travail est cause d'une grave ineffectivité de ces mêmes normes instituées comme garanties du travailleur à l'intérieur de l'entreprise. En effet, le travailleur faible et isolé sur le marché du travail est, par ricochet, également faible dans son rapport contractuel avec le chef d'entreprise. Quand on craint le marché du travail, on craint aussi, dans une certaine mesure, son employeur: on n'est pas prêt à faire valoir ses droits et, à défaut de solution de rechange, on subit les conditions imposées par l'autre partie dans la négociation. Bien entendu, il existe d'autres solutions: mais le travailleur n'est pas à même d'y recourir, par manque d'information sur le sujet et par manque de services nécessaires pour l'obtenir (en particulier de services d'information et de recyclage orientant vers les débouchés existant sur le marché de l'emploi).

Selon une autre théorie désormais classique, le défaut d'information dont les travailleurs souffrent peut équivaloir à un *coût de transaction* trop élevé, qui empêche le marché de fonctionner à son niveau maximal d'efficacité (Coase, 1960). Cela explique et justifie, sur le plan économique, l'intervention impérative de l'État qui, toutefois, selon la même théorie, n'est qu'un pis-aller: l'imposition impérative d'un équilibre d'intérêts entre deux individus ne peut qu'entraîner des résultats d'une efficacité inférieure par rapport à ceux qu'un marché concurrentiel aurait atteints si les coûts de transaction étaient réduits à zéro.

S'il était possible d'éliminer ces coûts de transaction, le marché du travail pourrait se transformer de source de faiblesse et de danger pour les travailleurs en source de plus grande liberté et de plus grande capacité contractuelle. Doté d'un réseau dense de services efficaces, débarrassé des pièges dont il est aujourd'hui inlesté, transformé en lieu plus accessible, plus facile à connaître, plus sûr, le marché pourrait devenir pour les travailleurs le meilleur moyen de valoriser leurs propres compétences et de réaliser leurs propres aspirations.

Ce qui fait défaut aux chômeurs de longue durée c'est surtout l'information et l'accès aux occasions que le marché pourrait leur offrir: les formations professionnelles qui pourraient les mettre à même de postuler et les services

d'assistance à la mobilité géographique qui pourraient augmenter leurs chances de trouver un emploi correspondant à leurs possibilités. A travers l'expérimentation de nouvelles techniques de protection consistant à rendre disponibles à tous les informations et les services nécessaires et à exposer les transactions au grand jour plus qu'à imposer des obligations, le marché pourrait devenir la meilleure voie d'accès, pour tous, à la citadelle du travail régulier; même à ceux qui en sont aujourd'hui plus ou moins durablement exclus (auxquels une offre privilégiée de ces services conférerait une meilleure égalité de chances par rapport aux plus forts).

Suggestions pour un meilleur équilibre

Pour cela, il est nécessaire de renforcer le marché du travail par toute une diversité de services publics et privés, concurrents mais tous reliés en permanence en un réseau qui constituerait également un grand observatoire de l'offre et de la demande, et une structure capillaire de communication entre ces derniers. C'est d'ailleurs de cette idée que s'est inspiré le législateur italien, en instituant, par la loi n° 469, du 23 décembre 1997, un réseau informatique national et en imposant à tous les services pour l'emploi, publics et privés, de s'y relier et de s'en servir pour communiquer jour après jour toutes les informations dont ils disposent sur la qualité et la quantité des demandes et des offres d'emploi. Dans un tel cadre, le devoir du service public de l'emploi et des services gérés par les syndicats, les associations et les administrations locales doit être, en premier lieu, de réinsérer les travailleurs les plus faibles, ceux qui aujourd'hui sont toujours les «derniers de la classe», et de leur conférer une réelle capacité contractuelle et concurrentielle en compensant leur faiblesse professionnelle, culturelle ou sociale par un surplus d'offre de ce qui leur manque le plus: information, formation et mobilité. Un marché rendu efficace par un système capable de réduire au minimum les coûts de transactions pour tous les travailleurs, et surtout pour les plus faibles et les plus dépourvus, constitue la meilleure garantie de la possibilité pour eux de sortir du ghetto, de se soustraire à l'exclusion. Et, sur ce plan, la distinction ne se fait pas entre services publics et services privés, mais entre services rendus au grand jour et services rendus au marché irrégulier, qui ne supportent pas cette transparence (BIT, 1994, pp. 56 et 60-61).

Une politique de développement économique visant à créer des emplois reste, bien entendu, indispensable à la lutte contre le chômage; mais la création d'emplois seule n'a pas, et n'a jamais eu, la vertu d'éliminer les handicaps dont souffrent les «derniers de la classe». Pour cela il est indispensable de leur assurer une réelle égalité en matière d'information, de formation et de mobilité, c'est-à-dire ce que l'on entend aujourd'hui dans les documents de la Communauté européenne par le vocabulaire synthétique d'«employabilité». Il ne s'agit pas de faire purement et simplement appel à la responsabilité individuelle des travailleurs, mais d'assurer à tous les travailleurs — et surtout aux plus faibles — moyens d'exercer cette responsabilité (Sen, 1997).

Il faut souligner, d'autre part, qu'une telle politique peut aboutir à des résultats appréciables sur le plan de l'équité sociale même dans une situation de déséquilibre permanent entre demande et offre d'emploi. Supposons que le taux de chômage soit de 10 pour cent¹; cette donnée peut signifier deux choses assez différentes. Elle peut signifier que tous les citoyens doivent faire face en moyenne à six mois de chômage, répartis sur cinq années de travail; ou bien elle peut signifier que 10 pour cent des citoyens sont durablement exclus de l'emploi, puisque seuls 90 autres pour cent sont à même de postuler aux emplois offerts sur le marché. La politique de développement économique doit tendre à réduire le taux de chômage; mais la politique de l'«employabilité» doit tendre, dans une situation de chômage donnée, à répartir équitablement le risque de chômage, c'est-à-dire créer une situation où tous les travailleurs — et non seulement 90 pour cent d'entre eux — peuvent prétendre aux emplois que propose chaque jour le tissu productif.

En outre les «derniers de la classe» ne seront pas seuls à profiter de l'efficacité des services sur le marché. Si le défaut d'information et de mobilité professionnelle et territoriale constitue depuis toujours un des principaux facteurs du déséquilibre général des forces contractuelles entre travailleurs et employeurs, corriger ce défaut est le passage obligé pour éliminer ou réduire drastiquement ce déséquilibre. Je pense, donc, à un marché du travail où la mise à disposition de services efficaces organisés en réseau, combinée avec la diffusion de l'instruction, produirait un rééquilibrage substantiel et général du pouvoir contractuel entre les deux protagonistes de la relation d'emploi. Garantir la symétrie de l'information entre employeurs et travailleurs, la transparence de leur négociation et une assistance qualifiée dans la négociation peut assurer, sur un marché mûr, l'équité de la transaction, avec plus d'efficacité que le fait d'imposer un modèle normalisé de la relation d'emploi par le biais de règles d'ordre public.

Aujourd'hui déjà, on constate que des travailleurs bien informés sur leurs droits, sur les conditions normales d'emploi en vigueur sur le marché du travail national et local, sur les choix professionnels que leur offre le marché du travail, et bien conseillés sont effectivement en mesure de choisir le temps, le mode, le lieu de travail qui correspondent le mieux à leurs intérêts; ce sont des travailleurs émancipés, majeurs, dotés de la capacité de négocier avec leur employeur éventuel: ils n'ont pas peur du marché. La capacité contractuelle des travailleurs sera d'autant plus grande que l'on assurera à tous une assistance technique et un accès égal à l'information, de même que l'on ouvrira l'éventail de leurs choix en leur proposant des services adéquats d'aide à la mobilité et de formation offrant des débouchés professionnels bien réels. Les nouvelles techniques de protection consistent en ceci: renforcer le pouvoir contractuel de tous les travailleurs, de manière que tous — et pas seulement ceux qui sont au départ les mieux pourvus — soient en mesure de gérer au mieux leurs propres intérêts comme des sujets de droit majeurs.

¹ Valeur qui est d'ailleurs approximativement celle du taux de chômage mesuré en moyenne dans l'Union européenne (voir tableau).

Lorsque les trois droits fondamentaux sur le marché et la protection essentielle dans la relation d'emploi (le «trio de sécurités») seront garantis à tous, il sera possible de laisser à tous la liberté de choix entre les nombreux modèles possibles de combinaison des intérêts depuis celui où l'employeur offre une rigidité et une sécurité plus grande au travailleur en échange d'une rémunération moindre, jusqu'à celui où, inversement, le travailleur offre une plus grande flexibilité en échange d'une rétribution plus importante. Les droits inaliénables restant garantis, le marché du travail pourra devenir pleinement un marché du temps de travail, de sa flexibilité et de sa stabilité; un marché où l'on peut comparer et faire entrer en compétition divers modèles d'organisation et de participation des travailleurs dans l'entreprise; un marché sur lequel il est donné à chacun, du côté de l'offre comme de la demande, de choisir ce qui lui convient le mieux.

Dans un tel cadre, les syndicats aussi ont un rôle important à jouer sur le marché du travail. Les travailleurs ont grand besoin de syndicats qui, avant même de les représenter dans leurs relations avec l'employeur, les assistent sur le marché, en garantissant l'effectivité de leur droit à l'information, à la formation et à la mobilité. Sur ce terrain aussi il sera possible aux syndicats de ne pas se mettre au seul service du cercle relativement restreint des travailleurs des grandes entreprises ou du secteur public — comme cela arrive aujourd'hui dans la plupart des cas — mais aussi au service des autres, qui sont exclus de ce cercle et sont aujourd'hui la majorité.

Quant à la négociation collective des conditions de travail, elle restera toujours la fonction typique et essentielle des syndicats, puisque le travailleur isolé ne pourra jamais avoir une connaissance aussi étendue que celle du syndicat sur la conjoncture économique, la position de l'entreprise sur le marché et les inévitables éventualités affectant la relation d'emploi. Mais sur un marché du travail mûr et bien doté en services, il sera possible d'abandonner la conception traditionnelle de l'autonomie collective comme négation de l'autonomie individuelle, comme colonisation de l'individuel par le collectif (Simutis, 1990). Le rôle de la négociation collective consistera moins qu'à présent à imposer des règles impératives d'organisation de la relation d'emploi et une marge plus large pourra être laissée au contrat individuel, puisqu'à une liberté formelle du travailleur plus étendue correspondront un pouvoir contractuel réel et une liberté de choix effective.

En conclusion

Ces quelques conclusions de la réflexion menée jusqu'ici sont proposées dans un esprit de doute et sans aucune prétention d'avoir acquis des certitudes.

Le modèle de la dualité du marché du travail nous enseigne que dans un système économique mûr il y a, en général, une corrélation inverse entre l'intensité des protections de l'emploi stable et la facilité d'accès à ces protections pour ceux qui en sont exclus; la législation et la négociation collective doivent donc toujours tenir compte, à cet égard, de tous les intérêts en jeu, et non

Toutefois, travailleurs en place et travailleurs en marge peuvent avoir un intérêt commun au maintien de niveaux élevés de salaires et de stabilité de l'emploi, imposés par la loi ou le contrat collectif, selon le modèle de l'intérêt partagé, mais cela n'est vrai qu'à condition que les travailleurs en marge aient une réelle perspective d'accéder dans un délai raisonnable à un emploi stable.

Le modèle élaboré par Aghion et Hermalin (1990) nous apprend que l'asymétrie qui caractérise le marché du travail pour ce qui concerne l'information sur la qualité personnelle du travailleur provoque une distorsion dans le fonctionnement du libre marché; distorsion qui doit être corrigée par une réglementation étatique ou collective de la distribution des risques en faveur du travailleur (qui est moyennement moins enclin au risque que l'employeur); de ce point de vue, une limitation de la liberté de l'employeur de licencier est donc nécessaire et justifiée.

Mais la stabilité de l'emploi aussi est une valeur relative et non absolue; chaque limitation de la liberté de l'employeur de licencier transforme le contrat de travail en un contrat d'assurance, dans lequel se détermine automatiquement un échange entre stabilité de l'emploi et niveau du salaire (la «prime d'assurance» que le travailleur paie à l'employeur). La stabilité de l'emploi a donc un coût non seulement pour les travailleurs en marge, puisqu'elle rend plus difficile l'accès à l'aire protégée, mais aussi pour les travailleurs en place, puisqu'elle réduit leur revenu.

Le modèle du monopole dynamique, qui correspond mieux à la situation de la plupart des pays développés que le modèle du monopole structurel, nous enseigne que l'asymétrie qui caractérise le marché du travail pour ce qui concerne l'information sur l'offre et la demande d'emploi produit également dans ces pays une distorsion du fonctionnement du libre marché; celle-ci peut être corrigée en offrant, sur le marché, à tous les travailleurs un surplus de services d'information, de formation et de mobilité, plutôt qu'au moyen d'une réglementation rigide du contrat de travail.

Il faut toujours évaluer avec attention les coûts et les avantages de chaque norme d'ordre public, de chaque segment du droit du travail et du droit syndical, de chaque initiative syndicale: coûts et avantages non seulement pour ceux qui sont dans la citadelle du travail stable, mais aussi pour ceux qui sont à l'extérieur. C'est un exercice difficile pour les juristes autant que pour les économistes, parce qu'il exige à la fois des compétences économiques et des compétences juridiques qui font respectivement défaut aux uns et aux autres. Mais il s'agit d'un exercice indispensable, dans la perspective, désormais urgente, dans les pays développés, d'un déplacement du centre de gravité du droit du travail, depuis la protection du travailleur dans son rapport contractuel avec l'employeur vers sa protection sur le marché. Cela ne signifie pas un affaiblissement de la position du travailleur à l'égard de l'employeur, puisqu'un travailleur fort et sûr de lui sur le marché est aussi un travailleur fort et sûr de lui sur le lieu de travail.

Références

- Aghion, P.; Hermalin, B. 1990: «Legal restrictions on private contracts can enhance efficiency», *Journal of Law, Economics and Organization*, n° 2, pp. 381-409.
- BIT. 1994: *Le rôle des agences d'emploi privées dans le fonctionnement des marchés du travail*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994.
- Blanchard, Olivier; Portugal, Pedro. 1998: «What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and US unemployment», *National Bureau for Economic Research*, Working Paper n° 6636.
- Card, David; Krueger, Alan B. 1995: *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage* (Princeton, University Press).
- Coase, Ronald Harry. 1960: «The problem of social costs», *Journal of Law and Economics*, n° 3, pp. 1-44.
- Grubb, David; Wells, William. 1993: «Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries», OCDE, *Economic Studies*, n° 21, hiver, pp. 7-58.
- Ichino, Pietro. 1996: *Il lavoro e il mercato* (Mondadori, Milan).
- Lindbeck Assar; Snower, Dennis J. 1988: *The insider-outsider Theory of Employment and Unemployment* (The MIT Press, Cambridge).
- Louffi, Martha F. 1991: «Physiologie de l'emploi indépendant en Europe et questions de politique générale», *Revue internationale du Travail*, vol. 130, n° 1, pp. 1-21.
- OCDE. 1998: *Perspectives de l'emploi*, Annexe statistique, tableaux A et G.
- . 1992: «Evolution récente du travail indépendant», *Perspectives de l'emploi*, juillet.
- Sen, Amartya. 1997: «L'inégalité, le chômage et l'Europe d'aujourd'hui», *Revue internationale du Travail*, vol. 136, n° 2, pp. 169-186.
- Simiatis, Spiros. 1990: «Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo», *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n° 45, 1, pp. 87-113.
- Solow, Robert M. 1990: *The Labor Market as a Social Institution* (Blackwell, Cambridge).

Les droits syndicaux: une perspective économique

Eddy LEE *

La liberté syndicale et le droit syndical sont des droits de l'homme fondamentaux, reconnus comme tels presque partout dans le monde. Le droit des travailleurs et des employeurs de «constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations» sans autorisation préalable¹ est un droit démocratique important. Il est de même portée que le droit de s'associer librement à des fins politiques et se rattache étroitement à des droits politiques aussi essentiels que la liberté d'expression, le droit de réunion ou celui de ne pas faire l'objet d'une arrestation arbitraire. Et, d'ailleurs, l'exercice de la liberté syndicale est impossible là où les droits politiques fondamentaux sont batonnés. Ainsi, et l'on ne s'en étonnera pas, «la façon dont les droits syndicaux sont respectés dans un pays est le baromètre de la situation des droits de l'homme en général. [...] Les régimes d'oppression tentent systématiquement d'éliminer ou de contrôler les syndicats; c'est pourquoi les dirigeants syndicaux sont parmi les premières victimes de la répression. A l'inverse, l'apparition de syndicats libres est le signe de la désagrégation des régimes autoritaires» (Leary, 1996, p. 22). Garantir la liberté syndicale et les droits syndicaux est donc un élément clé de toute action internationale visant à favoriser la démocratie et le plein respect des droits de l'homme.

Or, ces droits et libertés sont loin d'être universellement reconnus et acceptés. Et cette attitude circumspecte n'est pas le seul fait de ceux qui contestent l'universalité et la primauté des droits civils et politiques essentiels; elle caractérise aussi les tenants de doctrines économiques néolibérales. Les premiers considèrent ces droits comme faisant obstacle au développement économique, cependant que les seconds estiment que les syndicats nuisent à l'efficacité économique et à l'équité. Ces deux arguments se fondent sur la causalité, puis-qu'ils invoquent les effets supposés des droits en question sur la performance économique. S'il est vrai que «les partisans des droits moraux considèrent souvent que ceux-ci ne sauraient être subordonnés à aucune condition ni souffrir

* Bureau international du Travail.

¹ Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, article 2. Le texte intégral de cette convention, ainsi que celui de la Déclaration universelle des droits de l'homme, est reproduit dans un numéro spécial de la *Revue internationale du Travail*, vol. 137 (1998), n° 2.