

La déréglementation et les marchés du travail européens ¹

par Simon Deakin et Ulrich Mückenberger

La déréglementation a souvent été présentée comme la condition d'un meilleur fonctionnement du marché du travail. Or la comparaison de ses effets en Grande-Bretagne et en Allemagne montre qu'elle renforce le dualisme et l'exclusion sociale. La création d'un marché unique européen appelle donc un programme de re-réglementation du marché du travail.

Dans les années 80 les gouvernements d'Europe de l'Ouest ont institué des politiques de déréglementation de la législation du travail – bien que sous des formes et à des degrés différents – avec l'objectif d'encourager une plus grande flexibilité sur le marché du travail. Plus récemment, le débat sur la déréglementation a été intensifié par l'évolution vers le marché unique à l'intérieur de la Communauté européenne. En termes politiques, ceci soulève la question de savoir si un haut niveau de protection sociale est une barrière à la croissance économique ou, au contraire, la condition préalable à un marché du travail efficace. Au niveau institutionnel, on peut se demander s'il est possible de réaliser une **harmonisation** véritable des droits sociaux et des droits de l'emploi dans l'ensemble de la Communauté, étant donné les traditions différentes de réglementation du travail dans chaque pays et les tensions qui existent entre les lois de la Communauté et les systèmes légaux nationaux.

Au sommet de Strasbourg en décembre 1989, 11 états de la Communauté sur 12 ont adopté dans le cadre du programme du marché unique une déclaration sur les Droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Cette nouvelle « Charte sociale » ne les engage pas légalement et ne représente que la première tentative de formuler une politique sociale générale et de donner une « dimension sociale » à la Communauté ; il était envisagé que les états membres devraient tout de même voter sur des propositions de législation concrète émises par la Commission européenne, en consultation avec le Parlement européen. Seul parmi les états membres, la Grande-Bretagne a refusé d'adopter les principes généraux énoncés dans la Charte, prétextant que « *loin de créer des emplois, l'introduction de mesures futures telles que celles envisagées par la Charte entraverait la création d'emplois, gênerait la concurrence à l'intérieur du marché et la possibilité d'être concurrentiel sur les marchés mondiaux, et mettrait en danger les avantages du marché unique* » (ministère de l'Emploi, 1989).

L'expérience des politiques de déréglementation suggère cependant qu'elles sont la cause non seulement d'une plus grande pauvreté et privation sociale, mais

¹ Cet article est extrait de *International Integration and Labour Market Organisation* (1992), dirigé par Alberto Castro, Philippe Méhaut et Jill Rubery, que nous remercions pour leur aimable autorisation à publier ; Academic Press, London.

aussi de nouvelles rigidités sur le marché du travail (Streeck, 1988 ; Mückenberger et Deakin, 1989 ; Deakin et Wilkinson, 1991). Nous soulignons dans cet article, pour illustrer ce point, les principales formes de déréglementation du travail en Grande-Bretagne et en Allemagne, et examinons ce qu'elles impliquent pour la politique sociale naissante de la Communauté.

DÉRÉGLEMENTATION ET FLEXIBILITÉ DE L'EMPLOI

Dans le débat sur la déréglementation, les formes traditionnelles de la réglementation du droit du travail ont été présentées comme des barrières possibles, ou « rigidités », au fonctionnement efficace du marché du travail.

Au niveau micro-économique, les réglementations légales peuvent affecter la capacité des entreprises à adopter des modèles souples de gestion de la main-d'œuvre (Atkinson, 1985 ; Dragendorff et Heering, 1986). Les lois et les conventions collectives fixant des termes et conditions minimums d'emploi limitent la possibilité des entreprises de réagir aux changements du marché externe, entre autres, en embauchant et renvoyant la main-d'œuvre à volonté, en fixant des taux de salaire variables, en transférant les employés d'une tâche à une autre, en variant les horaires de travail, en utilisant des contrats à durée déterminée et en employant de la main-d'œuvre sous-traitée ou à temps partiel.

Au niveau macro-économique, la réglementation légale empêche, dit-on, la réaction efficace des niveaux de salaire aux changements de demande entre les secteurs et limite le mouvement normal de la main-d'œuvre en réaction aux changements de salaire (Metcalf, 1986). Du point de vue néo-libéral, seul le prix de concurrence équilibre le marché (Eucken, 1947 ; Hayek, 1984) ; une réglementation excessive du marché du travail a eu pour conséquence une augmentation non justifiée des coûts fixes de main-d'œuvre et a ainsi conduit à une mauvaise répartition de la main-d'œuvre et à une croissance du chômage. La déréglementation implique un rétablissement des conditions de la concurrence et un réajustement du prix de la main-d'œuvre en fonction de la demande (Kronberger Kreis, 1988 ; Heldman, Bennett et Johnson, 1981).

Pour certains critiques néo-libéraux de l'Etat providence, en particulier Hayek (1960, 1973), les politiques de déréglementation représentent l'occasion d'une transformation fondamentale du rôle de la loi et du gouvernement, dans le but de rétablir la liberté de contrat comme base des relations économiques.

Ce point de vue semble avoir eu plus d'influence sur les décideurs en Grande-Bretagne et en Amérique qu'en Europe continentale (voir Mückenberger et Deakin, 1989 : 171-177). On peut aussi concevoir un programme moins ambitieux de réforme institutionnelle, dans lequel la déréglementation globale est considérée peu pratique, mais où des mesures partielles de libéralisation sont néanmoins une réponse nécessaire au fort taux de chômage de la fin des années 1970 et des années 1980. Une stratégie de « dualisme », assouplissant les règlements de protection de l'emploi et les charges sociales dans le cas de nouvelles embauches, tout en ne touchant pas aux droits acquis de ceux qui détiennent un emploi, pourrait, selon ce point de vue, stimuler la demande de main-d'œuvre et réintégrer les chômeurs dans un emploi payé (Emerson, 1988). Le raisonnement théorique de cette approche est tiré de l'économie du travail néo-classique moderne et, en particulier, des théories du capital humain, du salaire d'efficience et du contrat implicite, qui voient les contrats d'emploi à long terme et les garanties d'emploi comme des moyens appropriés d'améliorer la productivité et les efforts du « noyau dur » des employés qui ont un travail hautement qualifié et spécifique aux entreprises. La législation sur la sécurité d'emploi peut donc être efficace si elle se limite dans son impact aux employés de ce « noyau dur », laissant sans protection les employés occupant des emplois périphériques ou marginaux qui sont censés nécessiter un niveau inférieur de compétence et d'engagement vis à vis de l'entreprise (Bulow et Summers, 1986). Une condition préalable à la stratégie dualiste est, dit-on, le maintien d'un système étendu de sécurité sociale pour les groupes qui ne bénéficient pas d'une grande sécurité d'emploi (Emerson, 1988).

L'idée que des niveaux excessifs de réglementation du travail sont un problème particulier en Europe de l'Ouest a été répandue par le rapport Dahrendorf à l'OCDE. Ce rapport suggérait que les marchés du travail européens ne faisaient preuve ni de la flexibilité externe des marchés nord-américains, ni de la flexibilité interne des japonais. L'existence d'une quelconque preuve empirique qui vienne à l'appui de cette hypothèse a été mise en doute (Metcalf, 1986), et le rapport a minimisé le degré de dualisme qui existe dans le système américain comme dans le système japonais. Toutefois, dans des études comparatives, les niveaux supérieurs de mobilité et de création d'emploi aux Etats-Unis dans les années 80 ont été comparés favorablement à la longue stabilité dans l'emploi et au peu de création d'emplois enregistrés dans les systèmes européens (Addison, 1986 ; Emerson, 1988).

STRATÉGIES DE DÉRÉGLEMENTATION EN GRANDE-BRETAGNE ET EN ALLEMAGNE

En Grande-Bretagne comme en Allemagne, la déréglementation a marqué un renversement partiel des formes de réglementation du droit du travail qui s'étaient développées dans le cadre de l'Etat providence. Toutefois, une comparaison entre les deux pays indique que la déréglementation est loin d'être un phénomène uniforme. Les divergences sont en grande partie dues aux différences de longue date dans les rôles attribués à la loi dans la régulation du marché du travail.

Ainsi, en Grande-Bretagne, la législation sociale est, par tradition, faible et sporadique dans son champ d'application, à cause de l'importance en politique publique de la négociation collective volontaire comme principal mécanisme de la protection et de la réglementation du travail. En général, les conventions collectives n'ont pas force de loi et n'ont pas d'effet automatique ou obligatoire sur un contrat d'emploi particulier. La réglementation statutaire des nombres d'heures de travail et des salaires était limitée aux groupes qui ne bénéficiaient pas du système volontaire, principalement les femmes, les jeunes travailleurs et les travailleurs des secteurs à bas salaires couverts par les Conseils de salaires² établis par la loi (Deakin, 1990a). Dans les années 60 et 70, la législation est intervenue plus largement pour prévoir un « plancher de droits » réglementaire dans la protection de l'emploi. Toutefois, l'impact en a été limité pour un certain nombre de raisons (Deakin, 1986). Cette mesure ne réglementait pas des domaines importants de la relation d'emploi, tels que la durée du travail et le lien entre les conventions collectives et les contrats particuliers ; elle n'était pas non plus conçue pour être universelle dans son étendue, puisque les travailleurs à temps partiel et les travailleurs « marginaux », tels que les travailleurs à domicile et les autres catégories caractérisées par la dépendance économique³ étaient exclus dès le départ.

En République fédérale, au contraire, la législation a joué un plus grand rôle dans la forme et la régulation des relations d'emploi et leur lien avec les négociations collectives. Contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, les normes du marché du travail sont garanties par la loi, en partie grâce à une législation qui limite directement la liberté de contrat dans les domaines du salaire et de la sécurité de l'emploi, et en partie par l'application légale des termes minimums stipulés dans les conventions collectives

2 Ndr : Conseils de salaires (Wages Councils) : ancien mécanisme pour fixer les salaires minima par branche (réunissant des représentants syndicaux, patronaux et des personnes indépendantes). Aboli en 1993.

3 Ndr : pour la notion de dépendance économique, voir page 21.

au niveau des secteurs. Le résultat de l'élaboration d'une législation protectrice a été d'établir une norme légale, ou paradigme, de la relation d'emploi, que l'on peut appeler « la relation d'emploi normale » (« *Normalarbeitsverhältnis* » : Mückenberger, 1985a). Ce modèle peut aussi être observé en Grande-Bretagne, bien que le rôle positif de la loi y soit moins important que les forces autonomes sociales et économiques. La relation d'emploi normale a servi de modèle à l'organisation légale et sociale du travail dans des conditions d'industrialisation avancée, et à l'engagement vers l'Etat providence. Dans le cadre de ce modèle, les avantages et protections prévus par la loi sont conçus selon les doubles critères de la durée et de la continuité de l'emploi. Bien que le résultat soit un haut niveau de salaires et de protection de l'emploi, le processus est en lui-même sélectif puisqu'il se base sur l'utilisation de « seuils » qui délimitent cette protection, en particulier, concernant l'âge du travailleur, la durée et la régularité de l'emploi et la taille de l'entreprise. De cette manière, l'intervention de la législation protectrice n'a adouci que partiellement les effets légaux de la liberté de contrat, et a créé pour les employés un nouvel ensemble de contraintes ou d'incitations sur le marché du travail en attribuant un statut privilégié à ceux qui exercent un emploi continu (Mückenberger, 1989a, 1989b).

Dans les deux systèmes, l'évolution du droit du travail dans le cadre de l'Etat providence s'est accompagnée d'une réglementation de la sécurité sociale, qui donne accès à des revenus en partie dissociés du marché du travail et compense ainsi dans une certaine mesure les effets sélectifs et stimulants de la relation d'emploi normale. Toutefois, il est important de souligner que les domaines institutionnels du droit du travail, des assurances sociales et des aides sociales n'ont pas le même statut. Les assurances sociales ne sont, au mieux, qu'une sorte de substitut de marché sur lequel les allocations sont liées aux antécédents professionnels du travailleur et à l'hypothèse que les membres de la famille dépendent économiquement d'un chef de famille de sexe masculin ou d'un salarié principal. Les aides sociales basées sur l'évaluation des ressources renforcent le « devoir » de l'individu de s'engager dans un travail payé sur le marché du travail en excluant les chômeurs « volontaires ». Elles ne sont pas disponibles de droit mais seulement pour se substituer, en cas d'urgence, au moyen normal de la reproduction sociale, les salaires. Par le principe de la « moindre éligibilité », les allocations dans le domaine de l'assistance sociale, qui ne sont pas liées à des cotisations, sont généralement maintenues au niveau ou au-dessous du salaire minimum ou du salaire le plus

bas qu'offre le marché. En limitant les alternatives au marché qui assurent la subsistance, et en liant ce qui se substitue aux salaires, tel que les pensions et (en Allemagne) les allocations chômage, aux niveaux de revenus et à la loyauté et à l'engagement à long terme vis à vis de l'entreprise, les systèmes de sécurité sociale renforcent les fonctions d'incitation ou d'intégration du droit du travail.

En Grande-Bretagne, étant donné la faiblesse traditionnelle de la législation sociale et le rôle de première importance joué par l'activité autonome des syndicats pour protéger les salaires et l'emploi, le principal effort de déréglementation a été de limiter les pouvoirs qu'ont les syndicats de contrôler le marché du travail, par une série de lois restreignant la légalité de l'action de grève et l'obligation d'appartenir à un syndicat pour trouver un emploi, et limitant les effets des négociations collectives aux usines et entreprises. Il y a aussi eu une déréglementation considérable dans le domaine du droit du travail individuel (Deakin et Wilkinson, 1991). En Allemagne, la plus grande partie de la législation de déréglementation a touché le droit du travail individuel puisque c'est le domaine qui est le plus concerné par la fixation de normes de travail (Mückenberger, 1985b ; 1989a). Néanmoins, la législation a également tenté d'affaiblir les droits collectifs à la représentation des employés au niveau des usines et dans le cas des grèves et des fermetures d'usines (ibid.).

LA FLEXIBILITÉ DU STATUT

La flexibilité du statut est réalisée par la législation qui rétrécit la catégorie légale de main-d'œuvre dépendante et laisse les employeurs plus libres d'établir la nature de la relation d'emploi. En Allemagne, les réglementations les plus importantes sont celles qui apparaissent dans les Lois pour la promotion de l'emploi de 1985 et 1990, qui étendent les possibilités légales de contrats temporaires ou à durée déterminée, le travail à temps partiel et le travail intérimaire. Avant la loi de 1985, le tribunal des prud'hommes d'Allemagne fédérale réglementait rigoureusement l'utilisation par les employeurs des contrats à durée déterminée en leur demandant de prouver qu'ils avaient une raison légitime de ne pas embaucher un employé pour une période indéfinie. Il est maintenant possible d'embaucher les chômeurs avec un contrat à durée déterminée de 18 mois sans donner une raison professionnelle de le faire. La législation a aussi augmenté les possibilités d'exemption de la protection contre le licenciement pour les petites entreprises, en particulier en ce qui concerne le travail à temps partiel pendant moins de dix heures par semaine. En Grande-Bretagne, il y a eu des déci-

sions similaires pour élever les seuils des conditions exigées : la période requise pour la protection contre le licenciement et les droits de maternité a été étendue à deux ans, et les travailleurs sous contrat à durée déterminée peuvent maintenant légalement cesser de cotiser pour la protection contre le licenciement. Les petites entreprises des deux pays ont été exemptées d'un certain nombre d'exigences, et en Grande-Bretagne, en particulier, de l'obligation de donner à leurs employés des détails écrits des procédures disciplinaires.

Il y a des différences importantes, néanmoins, dans la façon dont les deux pays traitent le travail atypique. En Allemagne, étant donné le niveau bien plus élevé de réglementation légale du contrat d'emploi et étant donné la prépondérance du modèle « normal » du contrat permanent ou ouvert⁴, une législation de la déréglementation était nécessaire dans certains cas pour permettre simplement aux employeurs d'embaucher des travailleurs pour une durée déterminée ou d'utiliser certaines formes de travail à temps partiel. Comme nous l'avons vu, ces dérogations demeurent strictement limitées par la loi ; les embauches pour une durée déterminée sont limitées en temps et l'introduction d'arrangements flexibles de travail nécessite dans certains cas d'arriver à un accord en passant par des négociations collectives. En outre, les principaux articles de la loi de 1985 concernant la déréglementation étaient limités en temps et expiraient à la fin de 1989 ; en 1990 ils furent renouvelés pour cinq ans supplémentaires. Pour équilibrer le plus grand degré de flexibilité, la loi de 1985 sur la Promotion de l'emploi exigeait comme condition à la déréglementation que l'on attribue aux travailleurs à temps partiel des droits égaux ou proportionnels à ceux des travailleurs à plein temps occupant le même emploi. On peut se demander, en pratique, si l'exigence d'égalité n'est pas amoindrie par la nature même du travail atypique ; il est possible, par exemple, que les travailleurs à temps partiel aient droit au même tarif horaire que ceux qui ont le même emploi à plein temps, mais n'aient pas droit à des primes ou des tarifs d'heures supplémentaires équivalents (Büchtemann et Quack, 1989).

En Grande-Bretagne, au contraire, l'influence relativement secondaire de la réglementation par la loi a signifié que la liberté de contrat n'a jamais vraiment perdu de sa force : les employeurs sont demeurés libres de fixer la forme de la relation d'emploi et une législation de type allemand visant à la déréglementation était donc superflue. Avec la déréglementa-

4 Ndr : c'est-à-dire ne précisant pas tous les éléments de la relation de travail.

tion, on a néanmoins assisté à l'érosion régulière des droits à l'emploi des travailleurs temporaires ou à temps partiel. Loin de chercher à intéresser les demandeurs d'emploi au travail atypique en exigeant légalement de façon générale que les travailleurs atypiques soient traités comme les travailleurs à plein temps, l'approche britannique a été d'augmenter l'écart entre les deux groupes en termes de protection d'emploi de façon à offrir aux employeurs une subvention pour employer une main-d'œuvre bon marché et sans garantie. Le gouvernement britannique a conservé cette approche dans le cadre de la Communauté européenne en s'opposant aux propositions de directives visant à améliorer les conditions de travail des employés temporaires ou à temps partiel.

LA FLEXIBILITÉ DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL

La flexibilité de l'organisation du travail a été concernée à l'origine par la législation dans le domaine du nombre d'heures de travail. Dans les deux systèmes, les contrôles du nombre d'heures de travail des jeunes et des femmes, dans une grande mesure, soit ont été abrogés, soit sont sur le point de l'être. En Allemagne, les propositions ont été soumises au parlement fédéral pour permettre une plus grande flexibilité dans la semaine de travail, un travail de nuit plus étendu et l'élimination de primes pour les heures supplémentaires. En Grande-Bretagne, le temps de travail est principalement régi par les conventions collectives et la législation ne joue qu'un rôle minimal. Des changements dans la loi qui régit l'étendue et l'effet des conventions collectives nationales ont rendu plus difficile le maintien de normes au niveau des secteurs, en mettant fin aux pouvoirs administratifs d'inclure les entreprises non syndiquées dans le champ d'application des conventions collectives, et en restreignant les pouvoirs qu'ont les Conseils de salaires de fixer des termes et des conditions de base dans les métiers où les salaires sont bas. Les restrictions à l'action de grève, qui réussissent à limiter aux usines et aux sociétés les conflits professionnels légaux, et la proscription de mesures destinées à empêcher les non-syndiqués d'être embauchés, ont limité le pouvoir économique des syndicats de maintenir un plancher de salaires et de conditions, particulièrement dans les entreprises nouvellement privatisées des services.

Dans les deux systèmes donc, les normes légales minimales perdent de leur valeur au profit de réglementations qui sont soumises de plus près aux forces du marché. Cependant, en Grande-Bretagne un point de départ essentiel est le rôle beaucoup plus limité concédé aux négociations collectives (Deakin,

1990b). Alors qu'en Allemagne les dérogations aux normes légales minimales doivent normalement, dans le cas où elles sont permises, se faire par le biais d'une convention collective (Wedderburn et Sciarra, 1988), en Grande-Bretagne c'est le contrat d'emploi lui-même qui est le mécanisme préféré de dérogation, et la législation restreint de façon active l'utilisation de négociations collectives pour fixer les termes et conditions au niveau du marché du travail. Ces changements légaux ont accéléré le déclin des négociations au niveau du secteur, et ont encouragé le développement d'une flexibilité des salaires individuels au niveau des entreprises, sous la forme de contrats individualisés, de primes à la productivité et de rémunérations liées au rendement.

Dans le cadre de la sécurité sociale, les assurances sociales ont été rendues plus sélectives dans les deux pays, principalement en renforçant les conditions requises, en baissant le niveau des allocations par rapport aux cotisations et en introduisant de nouveaux règlements incitant à travailler. En Grande-Bretagne, les chômeurs doivent maintenant « *rechercher activement un emploi* » pour pouvoir conserver leurs allocations (avant ils devaient être « *disponibles pour un emploi* ») et ne peuvent pas refuser des offres d'emploi à un tarif de rémunération inférieur, pour un métier différent ou pour un nombre d'heures inférieur à celui qu'ils avaient dans leur emploi précédent. De même, en Allemagne, on a élargi l'étendue des emplois que les chômeurs doivent être prêts à accepter. En conséquence de la contraction des dépenses en assurances sociales, on a davantage fait appel aux aides sociales soumises à examen de ressources qui sont payées par l'impôt général. En Grande-Bretagne, cet examen de ressources a été étendu au-delà des chômeurs pour couvrir les bas salaires, par le système de « *crédit familial* » selon lequel l'état verse un complément aux foyers qui dépendent de bas revenus.

La conséquence de ces mesures a été d'imposer un nouveau fardeau au système de sécurité sociale. Comme le système d'emploi payé ne peut pas produire plus longtemps les conditions de la reproduction d'un large segment du travail flexible par le revenu du marché (salaire), il transfère ses problèmes structurels vers le système de sécurité sociale créant le besoin d'un système alternatif de reproduction par revenus de transfert (les allocations et les subventions). Les allocations sans examen de ressources, conçues précédemment pour fonctionner comme filet de sécurité, sont devenues un soutien quasi-permanent pour ceux qui sont exclus d'un emploi sûr et régulier. Ce processus pèse à son tour lourdement à long terme sur les dépenses publiques et a donc augmenté la pression exercée sur l'État

pour qu'il diminue les droits aux prestations et force les bénéficiaires à compléter les aides qu'ils reçoivent du gouvernement par un travail à bas salaire, ou dans le cas des chômeurs de longue durée, par des travaux d'utilité publique obligatoires. Les programmes de création d'emplois et de formation sont de plus en plus liés à ce système de subvention des salaires et de contrainte au travail.

Ainsi l'impact de la déréglementation sur la relation d'emploi normale est, paradoxalement, de limiter son étendue à l'intérieur de l'économie tout en augmentant sa signification sociale et économique comme forme privilégiée de travail salarié (Mückenberger, 1989b). Tandis que les changements dans le droit du travail et le droit social ont eu pour but d'encourager le développement de formes d'emploi hors-normes en limitant les coûts encourus par les employeurs pour l'embauche et le licenciement, le manque de protection pour ces formes de travail « atypique » a donné lieu à un plus grand degré de discrimination et d'inégalité sociales. Les groupes de travailleurs qui n'ont pas des antécédents d'emploi continu – les chômeurs, les femmes mariées, ceux qui viennent d'entrer sur le marché du travail et ceux qui approchent de la retraite – sont de plus en plus désavantagés par leurs statuts et incapables d'avoir accès à un travail plus régulier. En particulier, quand, comme en Grande-Bretagne, la pression exercée pour faire baisser les salaires et détériorer les conditions d'emploi est associée à des réductions d'allocations et à une augmentation de l'imposition des chômeurs et des bas salaires, les encouragements et les possibilités pour les chômeurs de retrouver un emploi rémunéré sont très limités (McLaughlin, Millar et Cooke, 1989 ; Deakin et Wilkinson, 1991). Plus généralement, la stratégie de « dualisme » ne réussit manifestement pas à donner les « passerelles » attendues pour faire sortir du chômage et des bas revenus un grand nombre de travailleurs, situés dans le tiers inférieur « flexible » de la main-d'œuvre qui, suite aux politiques de déréglementation, compte de plus en plus sur un ensemble d'emplois sans garantie et d'allocations gouvernementales pour leurs moyens d'existence (Büchtemann et Quack, 1989 ; Rubery, 1989 ; Daniel, 1990).

VERS UN PLANCHER DE DROITS EN EUROPE ?

La création d'un marché unique européen pour les biens et les services est, selon certains, susceptible de conduire à une « déréglementation larvée » dans le domaine social, alors que les sociétés vont s'implanter dans des zones de la Communauté où

les salaires sont plus bas, et que la concurrence de la main-d'œuvre s'étend et exerce une pression sur les termes et conditions établis. Les états se feront concurrence pour attirer le capital et les investissements en minimisant les obligations fiscales et légales des employeurs. Une harmonisation effective de la politique sociale à l'intérieur de la Communauté semble peu probable, étant donné les difficultés inhérentes pour trouver un cadre légal commun aux états membres, le parti pris du programme du marché unique pour les aspects commerciaux et financiers de l'intégration économique, le manque d'un engagement politique clair des états existants de la Communauté, et les pressions visant à étendre l'intégration économique aux pays d'Europe de l'Est.

En même temps, le programme du marché unique a donné lieu à une occasion sans précédent de refaçonner le droit social et le droit du travail pour changer les conditions sociales et économiques (Mückenberger et Deakin, 1989). Il a redonné vie à la politique sociale de la Communauté après l'impasse des années 80 qui était due en grande partie au veto du gouvernement britannique sur la nouvelle législation sociale. L'Acte unique européen de 1986 ne prévoyait que de façon limitée un vote majoritaire dans le domaine social ; cependant, les changements ont incité à adopter des directives étendues dans le domaine de la sécurité et de la santé du travail en 1989 et, en 1990-91, à proposer des directives dans les domaines du travail atypique, de la durée du travail, de la protection légale de la maternité, de la forme du contrat d'emploi et de la participation des travailleurs. Ces propositions émanent des termes plus larges du Programme d'action sociale de la Commission européenne, adopté en 1989 pour concrétiser les dispositions générales exprimées dans la Charte sociale.

Les premières propositions de la Commission mettent en avant des arguments économiques pour l'harmonisation se référant à la nécessité d'éviter « *les distorsions de la concurrence* » provenant de divergences dans les coûts de l'emploi imposés par différents droits du travail et systèmes de sécurité sociale (Commission européenne, 1990). Toutefois, les propositions concernant le travail atypique et la durée du travail sont très limitées dans leur étendue et sont loin d'essayer d'instituer ce que pratiquent les systèmes les plus avancés de droit du travail (Hepple, 1990 ; Mückenberger, 1991). La Commission a écarté toute tentative d'harmoniser les systèmes de sécurité sociale étant donné qu'ils « *varient grandement en nature d'un état membre de la Communauté à un autre* », et n'est pas non plus favorable à une harmonisation prochaine de la législation des salaires minimums (Commission européenne, 1989).

Il semblerait certainement peu pratique et peu souhaitable de chercher à harmoniser dans l'ensemble de la Communauté les formes traditionnelles de travail et de réglementation sociale dans le cadre de l'Etat providence. La raison n'en est pas le danger très exagéré que la réglementation pourrait imposer des coûts de main-d'œuvre excessifs aux employeurs, mais plutôt le fait que le modèle d'emploi normal est incapable de fournir une base efficace permettant d'humaniser les conditions de travail et d'améliorer les occasions et les choix des individus en termes de participation au marché du travail. Dans ces conditions, il est nécessaire d'étudier sérieusement l'argument que les formes traditionnelles de travail et de réglementation de la sécurité sociale doivent être adaptées pour répondre aux besoins qu'ont à la fois les employeurs et les employés d'un plus grand choix professionnel et d'une plus grande variété de relations économiques. Il est en même temps évident que la déréglementation est une impasse en ce qui concerne la politique sociale et celle de l'emploi. **De beaucoup de manières elle a simplement renforcé les tendances dans le sens de la discrimination sociale et la contrainte exercée sur les pauvres** qui étaient toujours implicites dans la structure de l'Etat providence mais moins visibles pendant les années de haute croissance économique et de bas chômage. La disjonction entre la « liberté » individuelle et la « sécurité » collective, qui a conduit les critiques néo-libéraux à demander un démantèlement des formes collectives de réglementation et participation, manque en dernière analyse de toute validité historique et théorique (Mückenberger, et Deakin, 1989 : 194-197).

Dans ces circonstances, il est nécessaire d'envisager les formes que pourrait prendre un programme de « re-réglementation » du marché du travail (Mückenberger et Deakin, 1989 ; Hepple, 1990 ; Deakin et Wilkinson, 1991). La re-réglementation signifie la reconstruction des structures légales et institutionnelles existantes, dans le but de réaliser à la fois une augmentation de la liberté et du bien-être individuel, et un réseau de sécurité et de participation collectives. Ceci concerne le développement de formes de sécurité économique pour le travailleur qui seront prioritaires sur les forces du marché ainsi que sur le contrat d'emploi. La loi a un rôle à jouer dans l'implantation de normes universelles et fondamentales pour l'harmonisation par le haut des lois nationales à l'intérieur de la Communauté. En termes généraux, trois domaines peuvent être distingués comme centres de la réforme, en ce qui concerne respectivement l'étendue de la protection légale, le contenu des types de marché du travail et le cadre de la procédure.

— Il sera nécessaire de réexaminer la façon dont le droit du travail définit la relation d'emploi

et ses conséquences pour les risques couverts par les lois protectrices. Les formes traditionnelles de protection du droit du travail soulignent la **subordination personnelle** du travailleur dans le cadre d'une relation d'emploi continue comme critère central de définition du contrat d'emploi et comme base de l'intervention protectrice de la loi. Ceci a pour effet d'exclure de la protection un choix étendu de relations qui, tout en n'ayant pas les mesures normales de la régularité d'emploi et de la supervision personnelle, sont basées sur la **dépendance économique** et l'insécurité. En effet l'évaluation de la subordination personnelle s'insère en pratique dans la fonction sélective — puisqu'elle se concentre sur le noyau d'employés à long terme aux dépens des travailleurs marginaux — ainsi que dans la fonction d'incitation, puisqu'elle reproduit l'idée de la subordination de l'employé à un employeur particulier. Ceci a donné lieu au problème familier de la sous-protection des travailleurs « marginaux » tels que les travailleurs à domicile, les faux travailleurs indépendants et travailleurs occasionnels tels que les travailleurs à la demande. Avec l'impact des nouvelles formes de technologie et d'organisation du travail, il y a des lacunes de plus en plus grandes dans le champ d'application des lois du travail qui sont basées sur l'employé standard, et qui ne sont que partiellement adoucies par les procédés d'extensions ad hoc de la législation destinés à couvrir les inactifs et les courtes périodes d'absence d'un travail payé et d'un quasi-emploi dans le domaine des droits à la protection de l'emploi et aux assurances sociales. Un moyen plus systématique de réaliser une plus grande intégration de ce qu'on appelle les groupes marginaux est d'étendre l'utilisation de critères de dépendance économique, par opposition à la subordination personnelle comme base de définition des travailleurs protégés, et d'éliminer progressivement les seuils requis qui pénalisent les travailleurs sans contrat d'emploi régulier (Hepple, 1987 ; Mückenberger et Deakin, 1989 : 204). L'adoption du concept de dépendance économique indique que l'occasion de l'intervention de la législation protectrice ne se limite pas à la dépendance personnelle du travailleur « de base » vis à vis d'un employeur particulier, mais s'étend à la condition plus générale de dépendance vis à vis du salaire, qui est commune à tous les employés qu'ils formalisent ou non avec un employeur particulier une relation d'emploi subordonnée. Ainsi, une évaluation de la dépendance économique convient à un système de normes légales universelles, c'est-à-dire, des normes telles que la sécurité sociale, la protection de l'emploi, la non-discrimination, la représentation collective et le salaire minimum qui s'appliquent sur l'ensemble du marché du travail et qui sont donc communes à toutes les relations d'emploi.

— Le principe d'une couverture universelle des formes d'emploi implique d'abord un changement de la nature de la protection du revenu et une prise de conscience du rôle qui peut être joué par le système d'imposition et de sécurité sociale en association avec la législation sur l'emploi pour encourager et légitimer un plus grand choix de relations économiques. Une dissociation systématique entre les revenus et le modèle du contrat d'emploi normal n'implique pas seulement la généralisation d'un salaire minimum et de salaires de remplacement efficaces tels que les assurances sociales, mais aussi le concept d'un revenu minimum de base qui soit tout à fait indépendant du marché du travail. La question de savoir comment introduire un revenu de base, et sa relation précise avec le système de salaires, doivent être l'objet d'une analyse plus détaillée (Mückenberger, Offe et Ostner, 1988 ; Deakin et Wilkinson, 1991). Par contre ce qui ne peut être mis en doute est la nécessité d'une forme de garantie universelle de salaire indépendante du statut d'emploi d'un individu et qui, en même temps, évite les stigmates d'une assistance sociale sélective basée sur une évaluation des revenus.

Le but plus large de la législation sur l'emploi devrait être de fournir un cadre au partage du risque économique entre employeur et employé. Actuellement, l'effet de la déréglementation est plus normalement de permettre à l'employeur de faire passer le fardeau de l'incertitude économique sur l'autre partie contractante. En opposition à ceci, il existe des mesures dans un certain nombre d'états de la Communauté qui ont pour but de rendre le travail atypique aussi attirant que les emplois « de base », en étendant les règlements protecteurs et le principe de l'égalité de salaire et de conditions pour un travail de valeur égale. Le principe de non-discrimination a été utilisé de façon frappante par le Tribunal européen dans un certain nombre de décisions concernant les droits des femmes travaillant à temps partiel et des femmes enceintes. Toutes aussi importantes, sont les tentatives de nombreux pays d'introduire une plus grande flexibilité dans les arrangements de travail des employés à plein temps, en prévoyant l'association de réductions d'heures et de dispositions pour le congé parental avec l'adoption d'accords sur la modulation des heures de travail (Hepple, 1990 ; Deakin, 1990b).

— C'est au niveau du cadre de la procédure que les questions de l'application et de l'administration des formes d'emploi doivent être traitées, en particulier en relation à la mobilité croissante structurelle et technique du capital. Le développement de nouvelles formes d'organisation du travail et

l'expansion des marchés du travail et des produits dans le cadre d'une intégration économique accrue, signifient que les formes traditionnelles de protection et d'organisation du travail qui sont centrées sur les lieux de travail et les unités d'emploi vont inévitablement devenir de plus en plus dysfonctionnelles. D'un côté, les unités de production deviennent de plus en plus autonomes avec l'introduction de nouvelles techniques et de nouvelles formes de travail, affaiblissant ainsi le contrôle des syndicats sur le processus du travail et l'application des lois de protection de l'emploi. Dans ces conditions, les changements légaux qui ont pour but de décentraliser la fixation des salaires au niveau des entreprises et des usines, et de limiter l'activité des syndicats au niveau du marché ou du secteur ont réussi à affaiblir la capacité des syndicats à résister à la réaffirmation de prérogatives unilatérales du patronat en ce qui concerne les termes et les conditions de l'emploi. En même temps, il y a la tendance inverse, encouragée par le marché unique, d'une croissance en taille et puissance de grandes entreprises multinationales qui peuvent transférer leur production d'un pays à l'autre et peuvent peut-être utiliser la diversité des législations d'entreprise pour contourner la fiscalité et la réglementation étatique du travail.

Il est donc nécessaire de renforcer à la fois les procédures de représentation des employés, même s'il faut les dissocier de l'entreprise, et les mécanismes de protection des salaires et de l'emploi au niveau du marché, particulièrement par le soutien légal des négociations collectives au niveau du secteur et l'extension des conventions collectives. Les négociations en ce qui concerne la flexibilité au niveau de l'usine et le recours aux « dérogations » devraient seulement se situer, comme en Allemagne, dans le cadre de conditions légales minimums qui s'appliqueraient en l'absence de convention locale (Wedderburn et Sciarra, 1988). De cette manière, les négociations collectives et les formes associées de représentation des travailleurs au niveau de l'usine ont un rôle vital à jouer comme outils servant à allier à la flexibilité un cadre plus large de protection collective. En ce qui concerne les multinationales, les propositions de la Commission quant à une directive sur les droits de participation des travailleurs au niveau de la Communauté dans les entreprises transnationales marquent un pas important pour l'implantation de formes élémentaires de représentation. On envisage également l'association des exigences de représentation des travailleurs à de nouvelles formes de constitution en sociétés selon les lois communautaires, comme dans le cas de la structure proposée pour les Entreprises européennes.

La mise au point de normes d'emploi à l'échelle de l'Europe nécessite, à long terme, la mise en place d'institutions au niveau de la Communauté qui soient spécifiquement responsables de l'application du droit social et du droit du travail. Il y a ici un certain nombre d'hypothèses, mais une des possibilités serait la généralisation d'un système de prud'hommes, couvrant tous les niveaux, administré non par un ministère de la Justice mais par un ministère de l'Emploi (comme c'est actuellement le cas en Allemagne). Dans tous les domaines, la mise au point, non seulement d'une législation, mais aussi de mécanismes de mise en œuvre, au niveau de la Communauté, stimulerait considérablement le développement de négociations collectives transnationales.

Simon Deakin
Peter House College, Cambridge
Ulrich Mückenberger
Hochschule für Wirtschaft
and Politik, Hamburg
Traduction de l'anglais par Régine Michel

Bibliographie

- Addison J. (1986), Job Security in the United States : Law, Collective Bargaining, Policy and Practice. *British Journal of Industrial Relations* 24 (3) : 381-418.
- Atkinson J. (1985), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. Institute of Manpower Studies : Brighton.
- Büchtemann C., Quack S. (1989), « Bridges » or « traps » ? Non-standard Employment in the Federal Republic of Germany. In Rodgers G., Rodgers J. (eds) *Precarious Jobs in Labour Market Regulations*. International Institute for Labour Studies : Geneva.
- Bulow J., Summers L. (1986), A Theory of Dual Labor Markets with Application to Industrial Policy, Discrimination and Keynesian Unemployment. *Journal of Labor Economics* 4 (3) : 376-414.
- Daniel W. (1990), *The Unemployed Flow*. Policy Studies Institute : London.
- Deakin S. (1986), Labour Law and the Developing Employment Relationship in the UK. *Cambridge Journal of Economics* 10 (3) : 225-246.
- Deakin S. (1990a), Equality under a Market Order : the Employment Act 1989. *Industrial Law Journal* 19 (1) : 1-19.
- Deakin S. (1990b), The Floor of Rights in European Labour Law. *New Zealand Journal of Industrial Relations* 15 (3) : 219-240.
- Deakin S., Wilkinson F. (1991), Labour Law, Social Security and Economic Inequality. *Cambridge Journal of Economics* 15 (2) : 125-148.
- Department of Employment (UK) (1989), *Explanatory Memorandum on European Community Document COM (89) 248 final*. CMC260/0689 4 : London.
- Dragendorf R., Heering W. (1986), *Beschäftigungsdauer, Effizienz und Flexibilität*. (FSA-Print 3/86) Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit an der Freien Universität : Berlin.
- Emerson M. (1988), Regulation or Deregulation of the Labour Market : Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in Industrialised Countries. *European Economic Review* 32 (4) : 775-817.
- Eucken W. (1947), *Die Grundlagen der Nationalökonomie* (5th edn). Verlag Helmut Küpper : Godesburg.
- European Commission (1989), *Social Action Programme*. COM (89) 568 final. Commission of the European Communities : Brussels.
- European Commission (1990), *Explanatory Memorandum on the Proposals for Directives Concerning Certain Employment Relationships* CVOM (90) 228-SYN 280-SYN 281. Commission of the European Communities : Brussels.
- Hayek F. (1960), *The Constitution of Liberty*. Routledge : London.
- Hayek F. (1973), *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 1 : *Rules and Order*. Routledge : London.
- Hayek F. (1984), *Unemployment and the Unions. Essays on the Impotent Price Structure of Britain and Monopoly in the Labour Market* (2nd edn). Institute of Economic Affairs : London.
- Heldman D., Bennett J., Johnson M. (1981), *Deregulating Labor Relations*. Fisher Institute : Dallas, TX.
- Hepple B. (1986), Restructuring Employment Rights. *Industrial Law Journal* 15 (2) : 69-89.
- Hepple B. (1990), *Working Time. A New Legal Framework ?* Employment Paper N° 3. Institute for Public Policy Research : London.
- Kronberger, Kreis (1987), *Mehr Markt Schafft Wohlstand. Konkrete Problemlösungen*. Horst Poller : Stuttgart.
- McLaughlin E., Millar J., Cooke K. (1989), *Work and Welfare Benefits*. Avebury : Aldershot, Surrey.
- Metcalf D. (1986), *Labour Market Flexibility and Jobs : a Survey of Evidence from OECD Countries with Special Reference to Great Britain and Europe*. Discussion paper n° 254. Centre for Labour Economics, LSE : London.
- Mückenberger U. (1985a), Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. *Zeitschrift für Sozialreform* 31 (6/7) : 415-434, 457-475.
- Mückenberger U. (1985b), Deregulierendes Arbeitsrecht. Die Arbeitsrechtsinitiativen der Regierungskoalition. *Kritische Justiz* 19 (3) : 255-271.
- Mückenberger U. (1989a), Non-standard Forms of Work and the Role of Changes in Labour and Social Security Regulation. *International Journal of the Sociology of Law* 17 : 381-402.
- Mückenberger U. (1989b), Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer Krise der « Normalität ». *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (4) : 211-223.

Mückenberger U. (1991), Neue Beschäftigungsformen, EG-Charta der Arbeitnehmerrechte und Ausätze Europäischer Normsetzung. *Kritische Justiz* 24 (1) : 1-17

Mückenberger U., Deakin S. (1989), From Deregulation to a European Floor of Rights : Labour Law, Flexibilisation and the European Single Market. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits – und Sozialrecht* 3 (3) : 157-206.

Mückenberger U., Offe C., Ostner I. (1988), Das staatliche garantierte Grundeinkommen – ein sozialpolitisches Gebot der Stunde. In Krämer H.L. and Leggewie C. (eds) *Wege ins Reich der Freiheit, André Gorz zum 65.* Rotbuch : Berlin.

Rodgers G., Rodgers J. (eds) (1989), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation. The Growth of Atypical Employment in Western Europe.* International Institute for Labour Studies : Geneva.

Rubery J. (1989), Precarious Forms of Work in the United Kingdom. In Rodgers G., Rodgers J. (eds) *Precarious Jobs in Labour Market Regulation.* International Institute for Labour Studies : Geneva.

Streeck W. (1988), Comment on « Rigidities in the Labour Market ». *Government and Opposition* 23 (4) : 413-423.

Wedderburn, Lord, Sciarra S. (1988), Collective Bargaining as Agreement and as Law : Neo-contractualist and Neo-corporative Tendencies of our Age. In Pizzorusso A. (ed.) *Law in the Making.* Springer-Verlag : Berlin.