



Chronique Internationale de l'IRES

**Des réformes du marché du travail
pour quelles performances ?**

dossier

n° 155 ■ septembre 2016

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Michel DONEDDU, *Président de l'IRES*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* : Noélie DELAHAIE

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI
Anne FRETTEL • Solveig GRIMAULT • Kevin GUILLAS • Adelheid HEGE
Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT
Marcus KAHMANN • Florence LEFRESNE • Yves LOCHARD • Antoine MATH
Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT
Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Catherine VINCENT
Marie WIERINK •

Conseillers techniques

Sébastien DUPUCH (*CGT-FO*) • Samy DRISS (*UNSA-Éducation*) • Pascaline
DUPRÉ-CAMUS (*CFDT*) • Fabrice PRUVOST (*CGT*) • Cécile BLONDELON (*CFTC*)
Justine VINCENT (*CFE-CGC*) •

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Administration : Monique JACQUIN, Marilyne NOYELLE

Documentation : Guillaume HEINTZ, Ménéhould PELLETIER DOISY

© IRES, Noisy-le-Grand, 2017 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : janvier 2017 -
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Chronique internationale de l'IRES

n° 155 • septembre 2016

Dossier. Des réformes du marché du travail pour quelles performances ?

Coordonné par Anne FRETTEL

- **Réformes du marché du travail : que disent les « exemples » étrangers ?** 3
Anne FRETTEL

- **Stratégie pour l'emploi en temps de crise : un tournant de l'OCDE ?** 26
Ronald JANSSEN

- **Espagne**
Dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain 44
Catherine VINCENT

- **Italie**
Le « Jobs Act », un nouveau pas vers la flexibilité pour les travailleurs et vers la sécurité pour les employeurs 57
Udo REHFELDT

- **Turquie**
Flexibiliser pour structurer le marché du travail 71
Gürdal ASLAN

- **Danemark**
Le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ? 87
Christèle MEILLAND

- **Pays-Bas**
Au bout de 20 ans de réformes du marché du travail : l'emploi trop flexible ? 104
Marie WIERINK

- **Royaume-Uni**
Les contrats « zéro heure » : un idéal de flexibilité ? 123
Jacques FREYSSINET

- **Allemagne**
Un premier bilan de l'introduction du salaire minimum 132
Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON

- **États-Unis**
Flexibilité et performance du marché du travail : une relation équivoque 154
Catherine SAUVIAT

- **Les multiples empreintes de la crise en Europe** 172
Michel HUSSON

Réformes du marché du travail : que disent les « exemples » étrangers ?

Anne FRETTEL *

Le constat semble être sans appel : face à la mondialisation, la montée des nouvelles technologies et le besoin de compétitivité des entreprises dans un contexte de croissance ralentie, la mise en œuvre de « réformes structurelles », notamment sur le « marché du travail », apparaît inéluctable. Porté initialement par l'OCDE en 1994, puis repris par la Commission européenne dans ses recommandations à partir du milieu des années 2000, ce discours sur les réformes se pose comme le seul horizon possible pour les pays européens pour sortir de la crise. Dans ce contexte, la France serait en retard, manquant de courage pour engager les réformes qui s'imposent à elle alors que ses partenaires européens ont eu la « lucidité » de s'y mettre. Ceci expliquerait la situation durablement dégradée de son indicateur de chômage alors que des pays comme l'Espagne ou l'Italie

bénéficient d'un rebond de l'emploi et que l'Allemagne affiche de bonnes performances en la matière. Le débat, en partie avorté, qui a eu lieu lors de la présentation du projet de loi El Khomri, a conduit certains de ses promoteurs à mobiliser « les exemples étrangers » et à imputer leurs succès aux réformes engagées¹. Mais quelle est la pertinence des arguments avancés ? C'est tout l'objet de ce dossier spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* qui a choisi de revenir sur l'état des « réformes structurelles du marché du travail », principalement en Europe, et de s'interroger sur les « performances » affichées par les pays concernés.

Le terme de « réformes structurelles » s'entend généralement par opposition aux politiques macroéconomiques conjoncturelles. Il s'agit de réformes visant des objectifs de long terme en modifiant les institutions, les cadres

* Université Lille 1-Clersé, chercheure associée à l'IRES.

1. Voir notamment la tribune du *Monde* signée par plusieurs universitaires (Collectif, 2016, dont Cahuc, Tirole, Zylberger) intitulée « Le projet de loi El Khomri représente une avancée pour les plus fragiles », le 4 mars 2016. Il y est notamment énoncé que « l'exemple de l'Espagne devrait faire réfléchir ses détracteurs. Ayant adopté une loi similaire en 2012, ce pays a connu un surcroît de 300 000 embauches en CDI dès l'année suivante. Ces embauches sont surtout le fait de PME pour lesquelles la crainte du conflit prud'homal pèse le plus sur les décisions d'embauche. Ces embauches en CDI ont bénéficié en priorité aux personnes abonnées au CDD, ce qui a permis de réduire les pertes d'emploi. »

légaux ou les cadres conventionnels qui régissent le comportement des agents. Dans la novlangue des institutions internationales, telles que l'OCDE ou l'Union européenne, les réformes structurelles ont trait au renforcement de la concurrence sur le marché des biens et services, à la mise en place d'un système fiscal favorisant les entreprises ou à l'« amélioration du fonctionnement du marché du travail ». Pour ce dernier groupe de réformes, l'idée implicite est que le niveau de chômage s'explique principalement par un mauvais fonctionnement des institutions du marché du travail – et non par une situation conjoncturelle dégradée – qui empêche des « ajustements spontanés et optimaux » sur ce marché. Le chômage ne baissera que si l'on restaure des « mécanismes de marché », par exemple en supprimant le salaire minimum, en réformant le droit du travail, ou en « incitant » à la reprise d'activité en réduisant les allocations chômage ¹.

Le dossier proposé rassemble la chronique des réformes engagées par des pays que l'on peut très schématiquement regrouper en trois catégories : des pays qui viennent de renforcer leurs réformes du marché du travail dans l'optique d'amorcer une autre régulation (Espagne, Italie, Turquie) ; des pays qui, traditionnellement, régulent peu leurs marchés du travail (États-Unis et Royaume-Uni) ; des pays qui ont engagé depuis plusieurs

années des réformes et qui en gèrent aujourd'hui les conséquences (Allemagne, Danemark et Pays-Bas). S'y rajoutent deux textes transversaux, l'un présentant les débats au sein de l'OCDE sur la question des réformes du marché du travail et l'autre se livrant à un bilan statistique de la situation de l'emploi dans les pays européens ayant engagé des réformes.

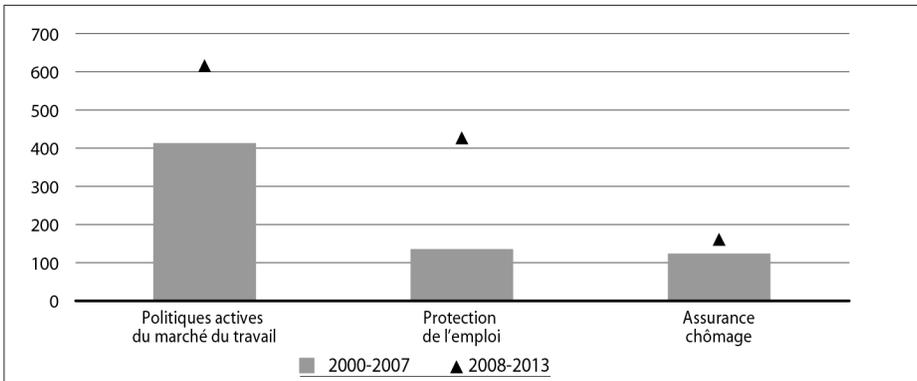
Dans cette introduction, après avoir donné un aperçu de la dynamique des réformes engagées, nous discuterons de l'influence relative de la *doxa* de certaines institutions avant de décrire les grandes lignes des réformes menées. Puis nous discuterons des effets de ces réformes sur la « performance » du marché du travail des pays qui y ont eu recours, avant de questionner l'usage que les entreprises font des dispositifs.

Un rythme continu de réformes menées par les pays européens depuis plus de quinze ans

Le discours sur l'impératif des réformes (tenu notamment par la Commission européenne et illustré par les recommandations qu'elle peut faire) laissant entendre que rien de « sérieux » ne s'est encore engagé tranche avec les faits. Comme le rappelle le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE, 2015a), les pays européens se sont lancés, bien avant la crise

1. Il s'agit bien sûr d'une certaine déclinaison des politiques structurelles du marché du travail fondée théoriquement en référence à un modèle abstrait. Cette déclinaison n'empêche pas tout ce que l'on peut loger derrière ce terme. On peut d'ailleurs prêter certaines qualités aux réformes structurelles si l'on en a une autre acception, non plus centrée sur « fonctionnement du marché du travail » – théorique et dans l'absolu –, mais sur des problèmes concrets d'organisation des dispositifs et des institutions. On pourrait alors parler, dans ce cas, de politiques « structurelles pragmatiques ». Par exemple, en ce qui concerne les politiques d'emploi, la mise en œuvre de dispositifs territorialisés visant à soutenir la sécurisation des parcours professionnels tels que les conférences de financeurs produit des effets bénéfiques sur les trajectoires (Duclos, 2009 ; Amnyos/IRES, 2014) ou encore la mise en place de stratégies de médiation active (Duclos, 2013) permet de renouveler les dispositifs d'accompagnements et de prendre au sérieux le couple constitué par l'individu et son projet professionnel (Fretel, Grimault, 2016).

Graphique 1. Une accélération du rythme des réformes du marché du travail menées depuis la crise de 2008 pour les pays européens



Lecture : entre 2008 et 2013, plus de 600 mesures ont concerné les politiques actives du marché du travail dans l'UE 28.

Source : audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015. Pour la protection de l'emploi : base de données EPLex du BIT ; pour les politiques actives du marché du travail et d'indemnisation du chômage : base de données LABREF. Graphique repris du rapport du COE (2015a:39).

de 2008, dans de nombreuses réformes de leurs marchés du travail. C'est ce que montre par exemple Catherine Vincent dans ce dossier à propos du cas espagnol, dont la chronique des réformes du marché du travail s'étale sur plus de trente ans. Du côté des pays d'Europe continentale ou d'Europe du Nord, les Pays-Bas et le Danemark ont très tôt construit leur modèle d'emploi flexible (Wierink ; Meilland, dans ce dossier), tandis que l'Allemagne a engagé dès le début des années 2000 ses principales réformes (Chagny, Le Bayon, dans ce dossier). La France, de son côté, n'est pas restée immobile. Sur la période 2000-2014, ce sont 165 réformes relatives au marché du travail telles que les comptabilise la Commission européenne qui ont été menées (voir annexe).

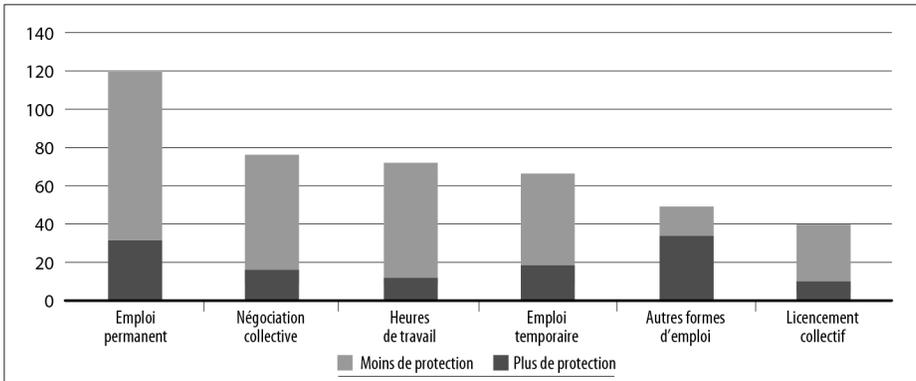
Mais la crise a eu pour effet d'accélérer le rythme de ces réformes, comme le montre le graphique 1.

Surtout, la période qui s'ouvre après 2008 est marquée par des logiques de réformes dont le trait dominant est de réduire les protections accordées aux

salariés, dans des champs très divers comme les dispositions relatives à l'emploi permanent, au licenciement économique, au temps de travail ou à la négociation collective (graphique 2). L'article d'Udo Rehfeldt sur l'Italie proposé dans ce dossier souligne le basculement qui s'opère dans ce pays à partir des années 2010, soit deux ans après la crise de 2008. Alors qu'historiquement, la tendance était à la sécurisation des travailleurs, notamment à travers la sécurisation juridique du CDI, les gouvernements qui se succèdent s'attaquent aux garanties octroyées aux salariés dans le cadre du CDI pour sécuriser davantage l'employeur.

Comment expliquer cette dynamique des réformes depuis la crise ? Le COE (2015a) semble le justifier en mobilisant un certain nombre de facteurs socio-économiques qui nécessiteraient « naturellement » ces évolutions. Sont alors cités le besoin de compétitivité des entreprises dans un contexte de développement du commerce mondial, l'influence des changements démographiques (vieillessement

Graphique 2. Nature des réformes menées dans l'UE 28 entre 2008 et 2013 selon le caractère protecteur ou non qu'elles génèrent



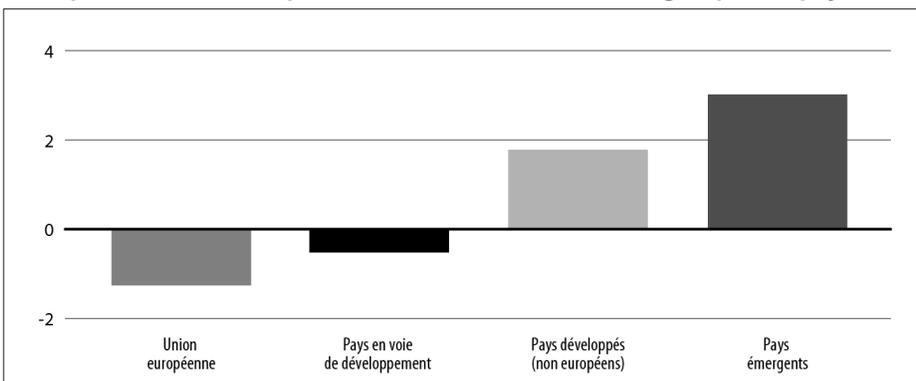
Source : extrait de l'audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015, base de données EPLex du BIT, http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/R-_Torres_COE_14_Avril_2015.pdf.

de la population), le poids des innovations technologiques (révolution numérique) qui renouvelent les modes de production des entreprises, la diversification de la demande et des attentes du consommateur (réduction du cycle de vie des produits et besoin d'ajustement), les nouvelles aspirations des actifs mêlant volonté d'autonomie et besoin d'individualisation et enfin la montée du chômage (COE, 2015a:8-10). Outre que l'influence de ces facteurs socio-économiques peut être discutée, ils ne

sont, *a priori*, pas propres aux pays européens. Or la dynamique de réformes engagée en Europe est, elle, très spécifique puisqu'elle s'oriente vers une réduction des niveaux de protection de l'emploi des salariés, ce que l'on ne retrouve pas dans d'autres groupes de pays (ILO, 2015), comme le résume l'évolution de l'indicateur de protection de l'emploi sur la période 2007-2013 (graphique 3).

Cette relative simultanéité des réformes engagées par les pays européens,

Graphique 3. Dynamique de changements introduits dans la législation protectrice de l'emploi entre 2007 et 2013 selon les groupes de pays



Note : une différence de score négative signifie que les modifications de la législation ont conduit à réduire l'indice de protection de l'emploi, donc à réduire les protections accordées aux salariés.

Source : ILO (2015:111) ; base de données EPLex du BIT.

ainsi que leurs similitudes, peuvent conduire à se demander si elles ne trouvent pas leur origine dans une doctrine portée par des institutions internationales, au premier rang desquelles l'OCDE ou la Commission européenne, doctrine donnant lieu à des préconisations (parfois même des injonctions) qui se sont faites plus insistantes depuis la crise.

Des réformes sous influence ?

Pour certains pays européens soumis à la crise des dettes souveraines, les réformes engagées ont directement été imposées par la troïka (Fonds monétaire international, Banque centrale européenne et Commission européenne) en échange des prêts accordés. C'est par exemple le cas de l'Irlande, du Portugal, ou de la Grèce, mais aussi plus indirectement de l'Espagne et de l'Italie (Vincent ; Rehfeldt, dans ce dossier). L'incitation aux réformes est aussi venue de la « pression » exercée par les marchés financiers sur les taux d'intérêt des emprunts publics. L'engagement dans des réformes est alors présenté comme un « signal adressé aux marchés » pour les « rassurer » (voir l'article d'Aslan sur le cas de la Turquie dans ce numéro).

Si on laisse de côté ce qui relève de l'injonction, reste à se poser la question d'une « influence cognitive » des préconisations énoncées par l'OCDE ou la Commission européenne.

La doctrine de l'OCDE en faveur d'une réduction des législations protectrices de l'emploi

À partir de 1994, l'OCDE, dans ses *Perspectives de l'emploi*, pose les réformes structurelles du marché du travail comme une condition pour assurer une

dynamique de croissance. Pragmatique, elle formule alors une soixantaine de « recommandations concrètes » et définit des axes de politiques macroéconomique et structurelle pour constituer un plan d'action à destination des États. On y trouve, par exemple, la nécessité de réduire le niveau des indemnités chômage, le besoin de veiller à une meilleure flexibilité des salaires, l'objectif de réduire les indices de protection de l'emploi, ou encore le renforcement des politiques actives du marché du travail, autant d'éléments censés créer un meilleur climat de confiance pour l'entreprise (Janssen, dans ce dossier).

Cette stratégie a été révisée en 2006. L'OCDE reconnaît alors, notamment du fait des bonnes performances des pays nordiques, qu'il peut y avoir plusieurs modèles de réformes : « L'expérience des 20 dernières années montre qu'il n'y a pas qu'une seule manière d'avoir de bons résultats sur le marché de l'emploi. On peut atteindre un taux d'emploi élevé grâce à des prestations sociales limitées et une faible imposition, des lois modérées sur la protection de l'emploi et un nombre restreint d'accords collectifs. De relativement grandes inégalités de revenus seront le prix à payer. De bons résultats peuvent aussi être obtenus avec un système fondé sur la négociation collective et le dialogue social, avec de généreuses prestations et de réelles mesures d'activation pour les demandeurs d'emploi, ainsi que sur une législation protectrice qui aide au dynamisme du marché de l'emploi tout en apportant sécurité aux travailleurs¹ ». Et, de fait, la position des économistes de l'institution n'est pas entièrement homogène, certains nuancant, parfois fortement, l'effet potentiellement

1. Texte de présentation de la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (2006).

favorable attendu des réformes (Janssen, dans ce numéro).

En dépit de ces nuances quant aux résultats attendus, le mot d'ordre à destination des pays considérés comme ayant de « mauvaises performances » économiques reste de s'engager dans des « réformes structurelles ». Ainsi dans le cas de la France au titre de l'année 2016, l'OCDE considère qu'« une réforme de la législation sur la protection de l'emploi alignant cette dernière sur la moyenne des pays de l'OCDE, pourrait augmenter la productivité et les salaires à long terme d'au moins 1 % » et que « la loi travail en discussion au Parlement comprend des mesures qui vont dans le bon sens comme la clarification de la définition du licenciement économique ou la place plus importante donnée à la négociation collective au niveau des entreprises. Ces réformes devraient favoriser l'embauche en contrat à durée indéterminée et, dans le long terme, réduire la part des contrats précaires dans l'emploi, comme les contrats à durée déterminée » (OCDE, 2016).

Le cadre européen d'une flexicurité essentiellement flexible

L'autre sphère potentielle d'influence est la sphère européenne, et notamment celle de la Commission.

Suite au traité d'Amsterdam de 1997, la Stratégie européenne de l'emploi (SEE)

de l'Union européenne repose sur la Méthode ouverte de coordination (MOC) qui doit assurer une convergence des politiques d'emploi¹ à l'appui de plusieurs outils : la fixation de lignes directrices, des *peer review*, la définition de cibles d'indicateurs à atteindre (stratégie de Lisbonne de 2000) ou encore la production d'un rapport annuel par les États qui peut donner lieu, suite à sa lecture, à des recommandations du Conseil. Face au constat d'un relatif échec des modalités de coordination, la SEE s'est recentrée en 2005 sur la croissance et l'emploi et a intégré une nouvelle gouvernance conduisant à imbriquer les lignes directrices pour l'emploi dans les Grandes orientations de politique économique (les GOPE). Cette réorientation, portée par le rapport Kok de 2004, s'accompagne de l'affirmation progressive de la nécessité d'une politique de flexicurité qui, dès le début – et bien que reconnaissant l'absence de modèle unique² –, fait de la réforme du droit du travail un impératif. Ainsi en 2006 est publié le Livre vert intitulé *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*, dont les bases sont reprises au moment de la formulation, en 2007, de la doctrine européenne de la « flexicurité » définie à travers quatre composantes, dont la première est « la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles »³. Cette focalisation sur la nécessité de réformer

1. Pour une présentation plus détaillée de la Stratégie européenne de l'emploi, voir Barbier (2004) ou Erhel (2010).

2. Comme le rappelle Schmitt (2014:458), quatre parcours sont proposés aux États pour la mise en place de ce modèle de flexicurité, la Commission soulignant que « la flexibilité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque État membre. La flexicurité ce n'est pas proposer un modèle de marché du travail ni une stratégie politique uniques. »

3. La stratégie européenne de flexicurité s'appuie sur quatre piliers : « la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles (...) », « des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie », « des politiques actives du marché du travail (...) permettant (...) de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions (vers l'emploi) » et « des systèmes de sécurité sociale modernes qui (...) encouragent l'emploi » (COM(2007) 359 final, 27 juin 2007).

les marchés du travail à travers des réformes structurelles va se renforcer par la suite. Si la crise de 2007-2008 a, pour un temps, constitué une parenthèse dans les orientations européennes en matière de réformes du droit du travail – la crise ayant notamment été une illustration de l'efficacité des mécanismes de flexibilité interne ¹ –, le difficile retour à la croissance des pays de l'Union a conduit la Commission européenne, non pas à questionner les limites des politiques austéritaires engagées ², mais à réaffirmer la nécessité de procéder à des réformes des marchés du travail européens pour améliorer leurs « performances » en matière d'emploi.

Dès 2010, les lignes directrices intégrées remettent l'accent sur les « réformes structurelles » des marchés du travail. La définition de la stratégie Europe 2020 est aussi l'occasion de poser les fondements d'une gouvernance plus étroite rassemblant, dans un même cadre (le semestre européen), la coordination de la politique économique, de la politique d'emploi et de la politique budgétaire (Schmitt, 2014). Cela a pour effet de subordonner encore un peu plus la dimension sociale européenne à la poursuite d'objectifs macroéconomiques (croissance et équilibre budgétaire) (Jolivet *et al.*, 2013). Cette nouvelle architecture a aussi été l'occasion pour la Commission européenne de produire, pour chaque pays, des recommandations annuelles approuvées par le Conseil. À titre d'exemple, pour le cas de la France, en 2015, le Conseil

soulignait que le pays « devrait prendre des mesures résolues pour supprimer les seuils réglementaires prévus par le droit du travail et les réglementations comptables qui limitent la croissance des entreprises françaises, au premier rang desquelles les PME » ; par ailleurs, il était indiqué que « le taux de chômage est resté élevé en 2014 et le chômage de longue durée s'est aggravé (...) ». La France souffre d'une segmentation de son marché du travail, qui se caractérise par une part croissante de contrats à durée déterminée dans les nouvelles embauches (...). Réviser le cadre juridique régissant les contrats de travail pourrait aider à réduire la segmentation. Les réformes menées récemment n'ont donné aux employeurs que peu de possibilités pour déroger aux accords de branche par des accords d'entreprise. Cela limite la capacité des entreprises à moduler leurs effectifs en fonction de leurs besoins » ; de même, en matière d'assurance chômage, « les conditions d'éligibilité, la dégressivité des allocations et les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés devraient être réexaminés par les partenaires sociaux chargés de la gestion du système ³ ». Quelques mois plus tard était lancé le projet de loi El Khomri, et les partenaires sociaux ont entamé les négociations sur l'assurance chômage (qui ont finalement échoué), avec comme élément mis au débat par le gouvernement la question de la dégressivité de l'aide au retour à l'emploi.

1. Comme le souligne Mazuyer (2013), « la crise a permis l'adoption de mesures protectrices antérieurement décriées au nom de leurs effets supposés négatifs sur l'emploi. En d'autres termes, la crise aurait pu être l'occasion d'un changement de paradigme puisqu'elle a permis de démontrer l'importance du modèle social européen et l'efficacité de ses "amortisseurs sociaux" ».
2. Ce que d'autres institutions comme le FMI ont pu faire, questionnant notamment le rythme et l'ampleur des politiques de réduction des déficits ou de la dette publique.
3. Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015.

Les reconfigurations successives du cadre de la SEE ont conduit au fil des années à réduire la stratégie de « flexicurité » à la question des « réformes des marchés du travail » en privilégiant l'« assouplissement » du droit du travail, des salaires et du cadre de la négociation collective. Le volet sécurité, ainsi que la diversité des modèles prônés, ont été oubliés notamment au nom des contraintes budgétaires rappelées sans cesse.

Quels usages des préconisations faites ?

Quel est, au final, l'effet de la diffusion de la doctrine de l'OCDE ou de celle de la Commission, doctrine d'ailleurs loin d'être validée par les études économiques (encadré 1) ? Quelle influence cela peut-il avoir sur les réformes menées dans les pays ? Si l'imposition politique est claire dans les pays mis sous surveillance, peut-on uniquement dire que « c'est l'Europe » qui a produit l'inflexion des réformes engagées depuis 2008 ?

Les travaux sur ces questions soulignent que plus qu'une influence directe de l'Europe, en dépit des innovations institutionnelles produites (mécanisme européen de stabilité, semestre européen) qui dépassent ce que produisait la *soft law* de la SEE à ses débuts, ce qui se joue est un « usage de l'Europe » (Jacquot, 2013) par les différents États. L'Europe ne réduit pas l'« intentionnalité » des politiques menées, c'est plutôt une ressource permettant de faire bouger les lignes dans un pays, ressource d'autant plus facilement mobilisable que les termes de la novlangue européenne assurent un flou favorable au consensus¹. « Les politiques et actions européennes ne

sont ainsi que des ressources disponibles qui peuvent être mobilisées, ou non, par des acteurs au niveau national ou régional en fonction de leurs propres objectifs, et ces ressources n'ont d'influence que si certains acteurs s'en saisissent » (Jacquot, 2013:15). C'est ce que retracent les articles de ce dossier. Ainsi, dans le cas de l'Espagne, Catherine Vincent montre que le basculement qui s'opère dans les nombreuses réformes engagées par ce pays se situe à la fin de l'année 2011 quand le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy s'engage dans une déréglementation du marché du travail que son prédécesseur n'avait pas osée pousser si loin, bien que l'Espagne soit déjà sous surveillance début 2011. La doctrine européenne produit un « effet de levier » (Erhel *et al.*, 2005), c'est-à-dire qu'elle permet aux acteurs nationaux de légitimer leurs positions *via* une utilisation stratégique de la référence aux lignes directrices. On retrouve ce schéma en Italie où le gouvernement Berlusconi de 2011 s'appuie sur les injonctions de la Commission et de la BCE pour légitimer le programme de déréglementation du marché du travail qui avait rencontré trop d'opposition lors de sa première tentative de mise en œuvre au début des années 2000 (Rehfeldt, dans ce dossier).

Même outils, même objectifs ?

L'impression de cette influence potentielle du cadre normatif de l'OCDE ou de la Commission vient aussi du fait que les pays se sont engagés dans des réformes en mobilisant le même type d'outils. Mais là aussi, l'analyse un peu plus large montre que les objectifs poursuivis

1. Pour le cas de la France, la malléabilité du terme de « flexicurité » a assuré une certaine adhésion au concept tant de la part du gouvernement que de la part de certains syndicats (Schmitt, 2014). On peut néanmoins noter que le débat a porté plus sur la promotion d'une « sécurisation des parcours et des mobilités professionnelles » (Ducloux, 2009).

sont en fait assez distincts d'un pays à l'autre et s'accompagnent de politiques dépassant, de fait, les seules « réformes du marché du travail », contrairement à ce qu'en retiennent les promoteurs des réformes ayant un usage très partiel des comparaisons internationales.

Des réformes qui prennent appui sur des leviers communs...

Les réformes engagées avant ou après la crise s'appuient en apparence sur le même type de mesures.

Les articles regroupés dans ce dossier font ressortir principalement quatre leviers : des réformes des relations individuelles de travail du côté des contrats de travail flexibles, des réformes des relations individuelles du côté du contrat de travail à durée indéterminée, des réformes de la négociation collective et, enfin, des réformes portant sur le champ des politiques actives du marché du travail.

En ce qui concerne les réformes des relations individuelles de travail du côté des contrats de travail flexibles, il s'agit aussi bien de créer de nouveaux types de contrats flexibles que de modifier le cadre existant de ces contrats, par exemple en assouplissant les motifs de recours ou en faisant varier les seuils de protection accordée¹. L'argument classiquement avancé pour justifier ces réformes est la nécessité pour les entreprises de disposer d'une certaine flexibilité externe. Les pays ont souvent fait preuve d'une grande inventivité en la matière, conduisant à de « nouvelles typologies contractuelles » (Perulli, 2015), que l'on pourrait aussi qualifier de « tectonique de l'emploi » (Wierink, dans ce dossier). Les Pays-Bas se sont engagés très tôt dans cette voie :

la loi Flexibilité et Sécurité de 1996 étend la durée autorisée des CDD et, au début des années 2000, est introduit un statut d'indépendant sans personnel. En Italie, en 2012, la durée maximale du CDD a été étendue et les motifs de recours ont été élargis.

Autre front, la réforme des relations individuelles du côté du contrat de travail à durée indéterminée (CDI) dont il s'agit de modifier les conditions d'entrée ou de sortie. L'argument avancé, outre le besoin de flexibilité des entreprises, est la volonté de limiter la dualisation du marché du travail caractérisée par des salariés enchaînant des formes atypiques d'emploi d'un côté et, de l'autre, ceux bénéficiant d'un CDI « inattaquable ». Cette dualisation est lue comme le résultat d'une opposition entre *insiders/outsiders* telle que la théorise Lindbeck et Snower (1988) : les *insiders* – appuyés par les syndicats ou le droit du travail – bénéficient d'un pouvoir d'influence sur les décisions d'embauche des entreprises ou sur la fixation des niveaux de salaire, pouvoir d'influence qui joue contre les *outsiders* du fait de l'existence de coûts de rotation. C'est le *leitmotiv* des réformes menées en Italie ou en Espagne. En Italie, l'incitation est faite à l'employeur d'embaucher en CDI *via* une politique d'exonération de cotisations sociales. Les réformes engagées ont aussi cherché à assurer une plus grande prévisibilité des procédures de licenciement des salariés en CDI pour « rassurer » l'entreprise afin qu'elle n'ait pas à courir le risque de s'engager dans des procédures longues, incertaines et potentiellement coûteuses. Il s'agit souvent de réduire le

1. Comme le rappelle Perulli (2015), en droit, le recours au CDD est encadré tant par des textes européens que des textes nationaux. Par exemple, la directive 1999/70/CE établit que les États membres doivent prévoir des raisons objectives pour le renouvellement des formes atypiques d'emploi et encadrer la durée maximale durant laquelle de type de renouvellement peut avoir lieu.

Encadré 1

**Une doctrine loin d'être appuyée
par les résultats de l'analyse économique**

Depuis maintenant une quinzaine d'années, un consensus s'est imposé autour du fait que la recherche de la compétitivité et l'augmentation du niveau de l'emploi exigeraient des réformes, notamment du droit du travail. Mais sur quoi repose cette doctrine ? Sur quels résultats d'analyse ? C'est une question que se posent y compris des membres de la Commission européenne. L'ancien chef d'unité adjoint de la Direction générale Emploi de la Commission européenne, Fernando Vasquez, souligne que « l'orientation politique dominante en Europe considère que la recherche de compétitivité et l'augmentation du niveau de l'emploi exigent des abaissements des coûts et des standards sociaux » et se demande « où est la justification économique de ce postulat et des réformes particulières du droit du travail qui s'ensuivent quand le succès économique des différents pays de l'UE nous montre précisément le contraire ? » (Vasquez, 2016:311).

Les travaux de l'OCDE, très marqués dans le milieu des années 1990 par l'idée d'une corrélation négative entre niveau de protection de l'emploi et performances en matière de chômage, sont beaucoup plus prudents aujourd'hui. Comme le retrace l'article de Ronald Janssen dans ce dossier, il n'y a pas consensus au sein même de l'institution. Une partie des économistes de l'OCDE se montre réservée, soulignant notamment que les effets à court terme d'une déréglementation du marché du travail peuvent être défavorables sur la croissance et le niveau de chômage et que ce type de réforme produirait plutôt des effets à long terme. De même, l'agenda des réformes pose question : dans un contexte de politique budgétaire restrictive, il est important que les réformes du marché du travail ne se traduisent pas par le repli de la demande, par exemple *via* un ralentissement de la croissance des salaires. D'autres économistes de l'OCDE vont plus loin, arguant que la qualité de la croissance dépend de la qualité des institutions d'un pays, de leur solidité, ce à quoi contribuent l'organisation et la codification des relations de travail (Janssen, dans ce dossier).

Au-delà de ces schémas théoriques, les études empiriques peinent aussi à as-soir ne serait-ce que des liens de corrélation. Les premières études produites par Lazear en 1990 affirmant qu'il existait un lien négatif entre le niveau de protection de l'emploi et le taux de chômage d'un pays ont depuis été contestées. Comme le montre Husson dans l'annexe de son article, un tel lien n'existe pas. C'est aussi ce que rappelle le Conseil d'analyse économique (Domingues Dos Santos, 2015) sur la base d'une revue de littérature des travaux empiriques sur le sujet, de laquelle il tire l'enseignement qu'« il n'y a pas de corrélation démontrée entre le niveau de protection de l'emploi et le taux de chômage ».

Au-delà des résultats présentés, la nature des travaux empiriques peut être questionnée. Les indices de protection de l'emploi construits par l'OCDE sont une tentative de quantification du droit du travail *de jure*, c'est-à-dire reposant sur les textes écrits, sous-estimant les modes de régulation des pays de *common law* et laissant de côté la question de l'usage et des pratiques de ce droit écrit dans les



autres pays (sur la limite de ces indicateurs, voir notamment Dalmasso (2014) ou Kirat (2007)). « La complexité des phénomènes en jeu, l'imbrication des causalités et la faible puissance des approches empiriques empêchent de dresser véritablement un diagnostic » (Timbeau, 2016:24). Odile Chagny et Sabine Le Bayon le soulignent également dans l'annexe de leur article sur l'Allemagne : il est difficile de dissocier, parmi les effets positifs soulignés dans un certain nombre de travaux, ceux qui relèvent des réformes mises en œuvre ou d'autres changements intervenus durant la même période comme l'évolution démographique, les stratégies des entreprises, les politiques économiques ou d'autres réformes. Pour autant, le dogme persiste et, telle une idée « zombie » (Charles *et al.*, 2016), la cause principale du chômage continue d'être attribuée à la « rigidité du marché du travail ».

La prudence, du côté des institutions, vient surtout de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui souligne dans les préconisations tirées de son rapport de 2015 que « l'analyse de la relation entre la réglementation du travail et les indicateurs clés du marché du travail, comme le chômage, donne toutefois à penser que le fait de réduire la protection pour les travailleurs ne se traduit pas par une baisse du chômage. En effet, il ressort de ce rapport que des modifications mal conçues qui affaiblissent la législation sur la protection de l'emploi sont de nature à avoir des effets contre-productifs sur l'emploi et la participation au marché du travail, à court terme comme à long terme. Ceci montre bien qu'il n'y a pas de solution universelle (...). Il importe au contraire d'adopter des stratégies soigneusement élaborées qui tiennent compte des conditions spécifiques du marché du travail et qui sont dictées par les résultats plutôt que par l'idéologie. La réussite passe ici par l'instauration d'un dialogue social constructif » (OIT, 2015:6). L'OIT invite donc à éviter la « transpositions des bonnes pratiques » (Cosme, 2016).

pouvoir du juge au profit de l'introduction de sanctions monétaires calculables et provisionnables. La réforme du licenciement est, de loin, celle qui apparaît la plus sensible, comme le montrent les monographies proposées dans ce dossier. Aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne, les gouvernements ont très tôt (milieu des années 1990) cherché à réformer ces procédures, mais ont échoué face à l'opposition du mouvement social. Il a fallu attendre des recompositions politiques pour avancer sur le sujet notamment après la crise de 2008. En Espagne, un certain nombre de réformes ont cherché à limiter le montant des indemnités de licenciement. Ainsi, en 2010, le « CDI spécial » introduit en 1997, ouvert initialement aux jeunes, chômeurs de longue durée et

plus de 45 ans, qui limitait le montant des indemnités de licenciement, a été étendu à presque tous les publics ; l'autorisation administrative de licenciement collectif a été supprimée. La période de préavis en cas de licenciement a été en 2010 ramenée de 30 à 15 jours et, en 2012, en cas de licenciement injustifié, l'indemnité de licenciement a été ramenée de 45 à 33 jours par année d'ancienneté. En 2014 est introduit en Italie un CDI à « protection croissante » qui assure à l'employeur de pouvoir estimer *ex ante* le coût d'un licenciement, diminue ses obligations de réintégration du salarié licencié et réduit le pouvoir de sanction du juge. La procédure de « conciliation » introduite conduit le salarié, s'il l'accepte, à renoncer à un recours judiciaire. Aux

Pays-Bas, la loi de 2013 ouvre la possibilité aux partenaires sociaux de branche de constituer des commissions pour examiner les recours en cas de licenciement, commissions se substituant à l'avis du juge.

Les réformes visent aussi une transformation du cadre des relations collectives de travail avec un changement d'échelle des espaces de négociation à privilégier – le niveau de l'entreprise – ou, à défaut, le renforcement des possibilités de dérogation aux accords de niveaux supérieurs. Les mesures vont même jusqu'à octroyer à l'employeur la possibilité de modifier certains aspects du contrat de travail en dehors du cadre de la négociation collective (par exemple les accords de maintien dans l'emploi en France introduits en 2013). L'argument de la souplesse est encore une fois avancé : une négociation au niveau de l'entreprise assure une meilleure prise en compte de la « réalité de terrain », limitant les dispositions qui peuvent freiner la capacité d'ajustement des entreprises, notamment en matière salariale. En 2012 est introduite en Espagne la possibilité pour l'employeur de procéder unilatéralement à des modifications substantielles du contrat de travail et, par ailleurs sur d'autres matières, les accords d'entreprise ont primé sur les conventions collectives de niveau supérieur. En Italie, la loi Berlusconi a instauré en 2011 des accords dits « de proximité » qui permettent de déroger aux conventions collectives de branche. Dès 1996 sont introduits aux Pays-Bas, suite à la loi Flexibilité et Sécurité, des espaces de dérogations ouvrant la voie à des « innovations » contractuelles.

Les réformes portent enfin sur le champ des politiques actives du marché du travail, cherchant à travers les formes d'accompagnement proposées

ou le paramétrage des systèmes d'assurance chômage à inciter au retour rapide à l'emploi. Au Danemark, la durée d'indemnisation a été divisée par deux (passant de quatre à deux ans). En Italie et aux Pays-Bas, les conditions d'indemnisation du chômage ont été durcies. Le Danemark a, par ailleurs, renforcé les dispositifs d'accompagnement et simultanément l'accès à la formation à destination de certains publics (peu qualifiés, jeunes).

... mais des pays qui inscrivent leurs réformes dans des trajectoires spécifiques

Si les débats récents sur la question des réformes du marché du travail ont conduit à se focaliser sur ce qui relève de leurs leviers communs, le regard de comparaison internationale proposé ne spécifie pas de manière systématique l'ensemble dans lequel s'inscrivent les réformes du marché du travail menées, ensemble qui inclut également des réformes autres que celles généralement identifiées comme étant relatives au marché du travail et à analyser les contextes socioéconomiques et socio-politiques dans lesquels elles prennent place. La focalisation sur les « réformes du marché du travail » fait notamment oublier que les pays mènent des politiques plus larges, comme des politiques industrielles, des politiques macro-économiques compensatoires ou des politiques de gestion de la main-d'œuvre. Les articles réunis dans ce dossier en sont une bonne illustration.

Si l'on prend le cas du Danemark, au-delà de l'aspect flexibilité souvent souligné, celui-ci s'inscrit dans un contexte où les taux d'imposition sont élevés, le champ du secteur public important et la sécurité de revenu assurée par un niveau élevé de prestations sociales. Face à la

crise, le Danemark ne s'est pas uniquement lancé dans des réformes réduisant le volet sécurité et augmentant la dimension flexibilité sur son marché du travail (Meilland, dans ce dossier). Les réformes menées se sont également appuyées sur une politique budgétaire discrétionnaire (Jørgensen, 2013) – avec une impulsion budgétaire de l'ordre de 5 points de PIB (COE, 2015b) –, et une politique monétaire accommodante. Cet accompagnement par des politiques conjoncturelles était déjà présent dans les années 1990 alors même que l'on imputait le succès du Danemark à son « triangle d'or » (Ramaux, 2006). Par ailleurs, les réformes menées ces dernières années se sont très vite inscrites dans la volonté d'anticiper de futures pénuries de main-d'œuvre, objectif poursuivi dès les années 2000. Le renforcement du côté « devoir » des politiques d'activation vise alors à inciter les jeunes, les femmes et les immigrés à augmenter leurs taux d'activité (Meilland, dans ce dossier). Dans le cas de l'Italie, le Jobs Act s'accompagne d'une politique fiscale et d'une politique d'exonération des cotisations sociales pour rendre l'embauche *via* le nouveau CDI financièrement attractive. Cet accompagnement joue directement sur l'incitation à embaucher, la moitié des embauches ayant été motivée par ce dispositif et relève avant tout d'un effet d'aubaine (Rehfeldt, dans ce dossier).

Par ailleurs, tous les pays procédant à des « réformes du marché du travail » ne visent pas le même objectif. Se focaliser sur certaines mesures ne permet de pas de saisir la diversité de ces objectifs. Le papier proposé par Aslan montre ainsi que l'un des objectifs premiers de la Turquie est de structurer son marché du travail. Si certaines mesures cherchent à rassurer les investisseurs étrangers, l'essentiel des mesures vise à réduire le poids du travail

informel ou le faible taux de participation au marché du travail. Autre exemple, l'Espagne, qui s'est très tôt engagée dans des réformes de son marché du travail pour sortir des effets des réglementations issues de la période franquiste, notamment la faible mobilité géographique. Son objectif de long terme a aussi été de chercher à réduire la dualisation de son marché du travail par des réformes favorisant la flexibilité interne et non uniquement en privilégiant la flexibilité externe (Vincent, dans ce dossier).

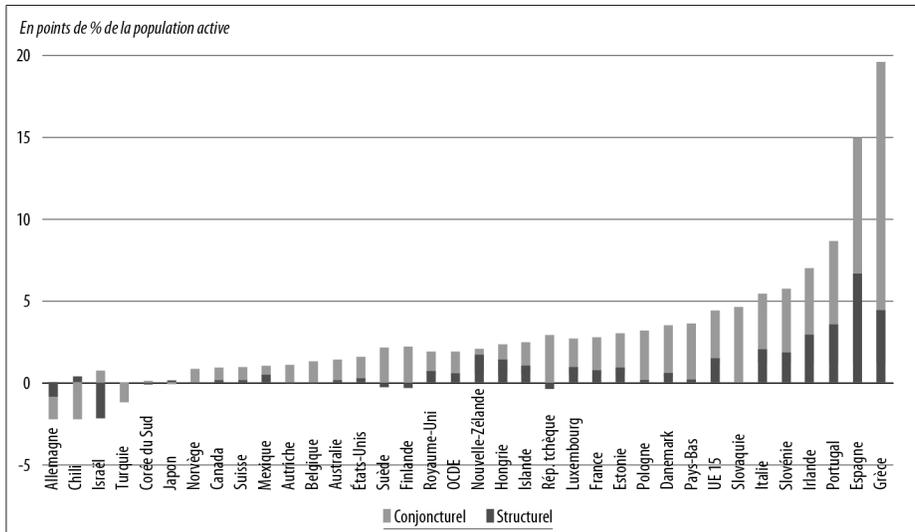
Des réformes pour quels résultats ?

En dépit des difficultés déjà soulignées d'une évaluation fine des politiques de réformes menées (encadré 1), les articles rassemblés dans ce dossier permettent de questionner l'efficacité des réformes sur la dynamique de chômage et surtout du point de vue de leurs effets sociaux.

Des évolutions du taux de chômage qui s'expliquent avant tout par les variations de la conjoncture

Comme le rappelle Michel Husson dans ce dossier, le niveau de chômage observé dans les pays européens est directement lié au niveau de l'activité économique. En ce sens, la relative décline du chômage ou sa stabilité sont essentiellement liées à un redémarrage de l'activité économique, aidées par ailleurs par des dispositifs ayant réduit le temps de travail, sans pour autant que le chômage n'ait retrouvé son niveau d'avant-crise (Vincent ; Rehfeldt, dans ce dossier). C'est un point important à rappeler : la croissance du chômage sur la période 2008-2013 s'explique avant tout par des difficultés conjoncturelles (une insuffisance de la demande) et non par des éléments structurels (« imperfections » du marché du travail)

Graphique 4. Décomposition de l'augmentation du chômage entre 2008 et 2013 entre chômage conjoncturel et chômage structurel



Source : graphique présenté par Eric Heyer lors de son audition au COE le 5 mai 2015, http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Presentation_OFCE_COE_5_mai_2015.pdf.

(graphique 4). Dès lors, les réformes structurelles du marché du travail, telles qu'elles sont promues, ne peuvent pas produire les effets attendus.

Au-delà de l'indicateur de taux de chômage, des résultats en trompe l'œil...

Dans tous les pays, la crise a laissé des traces et aucun pays, en dépit des réformes menées, n'a retrouvé un niveau de chômage et un dynamisme de croissance d'avant-crise. Au mieux, le taux de chômage se rapproche de ce qu'il était avant la crise (c'est le cas du Danemark, des Pays-Bas ou des États-Unis) ou il commence à amorcer une légère décrue (c'est le cas de l'Espagne et de l'Italie). Mais dans le même temps, cette baisse du taux de chômage masque des évolutions importantes de la population active. Les retraits d'activité sont massifs : au Danemark, le taux d'activité des

jeunes a fortement chuté, les jeunes ayant repoussé leur entrée sur le marché du travail (Meilland, dans ce dossier). Aux États-Unis, c'est le taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans qui a diminué et la qualité des emplois qui se dégrade (Sauviat, dans ce dossier). En Espagne, la population active s'est réduite du fait de phénomène d'émigration (Husson, dans ce dossier). Le sous-emploi se développe fortement, *via* la croissance des temps partiels ou des contrats flexibles, comme par exemple aux Pays-Bas (Wierink, dans ce dossier). Tous ces éléments conduisent à remettre en question la pertinence du taux de chômage comme indicateur unique de la « performance » du marché du travail (encadré 2). Les articles de ce dossier soulignent combien les performances en matière de taux de chômage sont acquises au prix d'une forte « flexicarité¹ » (Mazuyer, 2013). Le COE (2015a)

1. Contraction des termes de flexibilité et précarité résumant ce qui se joue selon l'auteure dans l'évolution de la relation d'emploi, bien loin du modèle de « flexicurité » affiché (défendu ? prôné ?) par la Commission européenne.

évoque, pour justifier les réformes à engager, les défis communs que les pays européens auraient à relever après la crise de 2008 : réduire l'éloignement des

jeunes du marché du travail, réduire le chômage de longue durée, gérer l'augmentation du temps partiel subi et la dualisation des marchés du travail, faire face

Encadré 2

Questionner la notion de « performance » du marché du travail au-delà du taux de chômage

La notion de « performance » du marché du travail est souvent réduite à la mesure des taux de chômage entre pays, les plus « performants » étant alors ceux ayant les taux de chômage moindres. Mais cet indicateur de « performance » n'est pas sans poser question. Rexecode le reconnaît d'ailleurs : « Le taux de chômage, disponible mensuellement, est souvent considéré comme le thermomètre de la performance du marché du travail. Mais il peut constituer une mesure trompeuse dans la mesure où la frontière entre inactivité et chômage est parfois floue et fluctuante, et dépend des institutions et des dispositifs de retrait d'activité de chaque pays » (Rexecode, 2006:6)... Ce qui n'empêche pas cet organisme d'oublier cette précaution d'interprétation et de construire toutes ses recommandations sur la seule base de l'analyse des « performances » en matière de chômage.

Or les effets produits par la crise associés à ceux produits par les réformes du marché du travail invitent plus que jamais à questionner cet indicateur unique. Pour apprécier la situation d'un pays, il convient d'analyser toutes les composantes du halo du chômage, c'est-à-dire tout ce qui peut jouer sur les frontières entre emploi, chômage et inactivité. Le bilan des réformes montre qu'elles ont eu pour effet de réduire les taux d'activité, d'accroître le nombre de personnes occupant un emploi à temps partiel subi, de modifier les statuts d'emploi (avec une croissance des indépendants faisant face à un temps de travail faible). La baisse apparente du taux de chômage s'opère au prix d'un sous-emploi croissant (Husson, dans ce dossier ; Ducoudré, Madec, 2015). Le taux de chômage ne peut donc pas s'analyser sans prendre en considération toutes les variables qui contribuent à le définir : variable démographique, dynamique du taux de croissance économique, dynamique de la productivité horaire, dynamique de la durée du travail, taux d'activité. C'est l'exercice auquel se livre Michel Husson.

D'autres indicateurs peuvent être mobilisés pour essayer d'approcher ces phénomènes. Comme le rappelle Catherine Sauviat dans son article sur les États-Unis, depuis le milieu des années 1990, le Bureau of Labor Statistics (BLS) produit, à côté de l'indicateur de taux de chômage, un indicateur cherchant à estimer le sous-emploi. Cette mesure élargie du chômage conduit à un taux de sous-emploi près de deux fois supérieur au taux de chômage « officiel » (9,6 % contre 4,9 % en juin 2016). De son côté, l'OIT cherche à travers le concept d'« emploi inadéquat » à désigner les situations d'emploi engendrant de l'insatisfaction parmi les salariés (bas salaires, contrats précaires, sous-emploi, travail dangereux...). L'exercice mené pour la France sur l'année 2010 conduit ainsi à estimer que plus de 35 % de la population active est en situation d'emploi inadéquat (Collectif les autres chiffres du chômage – ACDC, 2012).

à la réduction des taux d'activité. Plus que des défis, ces éléments mentionnés sont en fait le résultat des politiques de réformes du marché du travail menées : éloignement des jeunes du marché du travail, renforcement du chômage de longue durée, augmentation du temps partiel subi, réduction des taux d'activité...

Vers une re-régulation ?

Face à la dualisation des emplois et à la croissance des inégalités constatées (Husson, dans ce dossier), certains pays ont tenté de corriger les déséquilibres les plus visibles. Aux Pays-Bas, les excès de la flexibilité ont donné lieu en 2013 à une certaine re-réglementation à travers la loi « sécurisation de l'emploi et "dé-cence" du marché du travail », comme le présente Marie Wierink. Les conditions de recours au CDD ont été restreintes et les protections accordées aux salariés en CDD renforcées (possibilité d'indemnités de licenciement pour les CDD de plus de 24 mois, période d'essai interdite pour les CDD de moins de 6 mois). Par ailleurs, les abus les plus criants des contrats zéro heure ont été révélés ; les partenaires sociaux de branche peuvent désormais les interdire et le travail indépendant commence à être réglementé (Wierink, dans ce numéro ; COE, 2015b).

Au Royaume-Uni, les abus les plus manifestes dans l'usage des contrats zéro heure ont été dénoncés (Freysinet, dans ce dossier) et, dans le même temps, l'année 2015 a vu la mise en place d'un salaire national de subsistance (à compter du mois d'avril 2016). Cette décision fait suite à une précédente revalorisation du salaire horaire minimum des plus de 25 ans. Ces revalorisations ont amené le Royaume-Uni à un niveau de salaire minimum parmi les plus élevés de l'OCDE (Mathieu, 2016).

La mise en place d'un salaire minimum est aussi l'option choisie dans plusieurs États aux États-Unis, portée par la mobilisation syndicale à travers le mouvement « Fight for 15 » (Sauviat, dans ce dossier). Il s'agit là aussi de limiter la croissance des inégalités salariales. Ces questions se posent aussi en Allemagne, marquée par un niveau élevé de « précarisation » de l'emploi (Chagny, Le Bayon, dans ce dossier). Le débat public commence à questionner le coût social des « bonnes performances » affichées en matière de chômage. L'Allemagne s'est ainsi engagée dans la mise en place d'un salaire minimum en 2015 et a corrigé les abus les plus notoires du recours à l'intérim ou aux contrats de prestations de service en 2016.

L'« entreprise », l'impensée des réformes menées

Toutes les réformes engagées reposent implicitement sur un double dogme :

- d'une part, que l'entreprise vit le droit du travail comme une contrainte limitant sa capacité d'action et, notamment, sa capacité d'embauche. Il faudrait donc réformer ce droit du travail en le réduisant à un système d'incitations pour aider l'entreprise à optimiser son comportement (Eymard-Duvernay, 2004) ;

- d'autre part, la segmentation du marché du travail a comme principal fondement l'opposition qui se joue entre *insiders* et *outsiders* à travers le pouvoir que les *insiders* ont dans la régulation des entrées sur le marché du travail (Lindbeck, Snower, 1988). Là aussi, la transformation des contrats de travail, notamment en réduisant les droits accordés aux salariés dans le cadre du CDI, doit assurer un accès à tous à tout type de contrat.

Or ces deux dogmes font du droit un facteur prescriptif du comportement de

l'entreprise, ce qui est largement discutable, et de l'entreprise, une boîte noire dont on ne questionne pas les stratégies¹.

Le droit du travail n'est pas directement prescriptif d'une conduite

Le droit du travail s'est historiquement construit pour protéger la partie faible au contrat de travail et reconnaître qu'il ne s'agit pas d'un contrat comme un autre, le salarié se retrouvant dans un rapport de subordination face à l'employeur. *Via* le droit du travail, il s'agissait de « civiliser » le pouvoir de l'employeur (Supiot, 1994) et de produire un droit d'équilibre, s'inspirant en cela des techniques du droit civil mais en prenant acte de la situation de subordination, ce qui conduit à introduire le collectif dans la définition des droits (Supiot, 1990). C'est une origine souvent oubliée. Or la sortie des Trente glorieuses et la difficulté à retrouver une dynamique d'emploi dans le nouveau mode de régulation du capitalisme post-fordiste ont conduit à transformer progressivement le droit du travail en un droit de l'emploi, ce qui a modifié le droit d'équilibre en faveur de l'employeur. Comme le souligne Gérard Lyon-Caen, « aucune mesure n'a plus pour finalité la protection de la "partie la plus faible" [ce qui est à l'origine du droit du travail] (...). La loi vise aujourd'hui à assouplir la gestion de la force de travail (...). Le nouveau rôle imparti du droit du travail est de permettre à l'État d'assumer sa mission, d'améliorer la situation de l'emploi, ce qui suppose de ne rien faire qui risque de compromettre la prospérité de l'entreprise (...). Le droit au travail [droit d'obtenir un emploi] est la

justification du repli du droit du travail » (Lyon-Caen, 1988). Chez les économistes *mainstream*, cette réorientation du droit du travail en faveur de l'employeur se justifie d'autant plus que le droit du travail n'est qu'une contrainte et qu'il prescrit le comportement des acteurs, limitant leur possibilité d'action. D'où le discours sur l'impératif des « réformes structurelles du marché du travail ». Or le droit du travail n'est pas directement prescriptif, ce n'est qu'un cadre, une ressource qui peut même avoir la vertu, dans une optique institutionnaliste, de réduire l'incertitude et d'aider à la coordination des acteurs (Favreau, 2016). Par ailleurs, si ce qui justifie les réformes engagées est la question de l'emploi, il y aurait bien d'autres registres juridiques à questionner que le seul droit du travail. « Le droit qui influence le plus sur l'emploi n'est pas le droit du travail : le droit du commerce international, le droit fiscal, le droit bancaire, le droit de la Sécurité sociale, l'organisation des services publics (...), le droit de la famille, ont en ce domaine un rôle au moins aussi important. Le droit du travail touche plus aux effets qu'aux causes de la situation d'emploi. La jurisprudence sur les plans sociaux par exemple, est à l'emploi ce que les Samu sociaux sont à la misère : un palliatif utile, en aucun cas un facteur déterminant » (Supiot, 1997:230).

Le droit du travail et son usage par les entreprises

Poser le droit du travail comme une ressource conduit à s'intéresser à son usage par les acteurs qui s'en emparent. Et l'un des acteurs principaux dans sa capacité à mobiliser le droit est « l'entreprise », de manière plus

1. C'est déjà ce que soulignait Alain Supiot en 1989, indiquant que le débat sur la déréglementation des relations de travail s'est engagé sans réfléchir, notamment juridiquement, sur la notion d'entreprise : « Il y a au moins un débat de théorie juridique qui aurait dû être rouvert ces dernières années et qui, curieusement, ne l'a pas été : c'est celui de la théorie de l'entreprise » (Supiot, 1989:197).

exacte l'employeur. Dans le prolongement des travaux de Doeringer et Piore et de l'école de relations industrielles, Mériaux (1978:138) soutient que « l'explication des systèmes et des mouvements d'emploi serait à rechercher d'abord du côté des entreprises, les comportements des individus ne pouvant être que de réaction ou d'adaptation », ce que l'on peut résumer par le terme de « paradigme de la demande ». De fait, une série de travaux ont pu montrer que les entreprises avaient des stratégies différenciées dans leurs modalités de gestion des ressources humaines : certaines cherchent à stabiliser leur main-d'œuvre, d'autres privilégient des stratégies de captation (voir notamment Lemièrre *et al.*, 2006). Or le droit du travail est un point d'appui à la mise en œuvre de ces stratégies. Qu'il s'agisse du recours aux formes de contrats de travail ou aux modalités de licenciement (Signoretto, 2015), l'entreprise opère des choix. Comme l'a mis en évidence Sauze (2005), une même forme contractuelle, en l'occurrence le CDD, peut être considérée alternativement comme le garant de la sécurité ou comme un outil de flexibilité entraînant de la précarité, selon les moments historiques. Et aujourd'hui, les entreprises font le choix de réserver l'usage du CDD aux salariés qu'elles ne souhaitent pas stabiliser (Sauze, 2009). Ce ne sont donc pas les formes contractuelles en tant que telles ou le pouvoir des *insiders* qui génèrent la segmentation du marché du travail, mais les choix opérés par l'entreprise en matière d'allocation de ses ressources humaines et ses choix de production.

Un certain nombre d'éléments présentés dans les chroniques de ce dossier en attestent. C'est par exemple le cas du contrat zéro heure présenté par Jacques Freyssinet dans ce dossier. Au Royaume-Uni, pour contourner une jurisprudence

spécifiant que, sans indication précise de durée de travail, les employeurs étaient tenus d'en indiquer une « décente », ceux-ci ont commencé à préciser explicitement que dans le contrat zéro heure, aucune durée de travail n'était garantie. Et ils ont mobilisé un usage varié de ce type de contrat, selon la taille de l'entreprise ou le secteur d'activité. Aux Pays-Bas aussi, une grande partie des régimes dérogatoires au contrat de travail classique proviennent des pratiques d'employeurs, notamment dans des secteurs d'activité comme l'hôtellerie ou le nettoyage. Les études disponibles soulignent que les entreprises recourant aux travailleurs flexibles proposent des modalités de gestion des ressources humaines moins favorables que celles proposées aux travailleurs stables (Wierink, dans ce dossier). À l'inverse, en Espagne, le patronat dans certains secteurs d'activité (métallurgie ou chimie notamment) a fait le choix de ne pas mobiliser la possibilité de faire prévaloir les accords d'entreprises sur les accords de branche, à l'inverse d'autres secteurs (Vincent, dans ce dossier).

Au-delà des questions d'ordre macroéconomique portant sur la dynamique de croissance plus ou moins favorable à l'emploi, la structuration des relations d'emploi relève des stratégies d'entreprises qu'il conviendrait d'explorer pour mieux les appréhender. Les réformes conduites en matière de droit du travail occultent toute cette réflexion, faisant de l'entreprise une boîte noire et un acteur passif.

Sources :

ACDC – Collectif Autres chiffres du chômage (2012), « Chômage et précarité à un niveau record », *Note*, n° 10, 26 avril, <http://acdc2007.free.fr/acdc10.pdf>.

Amnyos, IRES (2014), « Enquêtes monographiques sur la mise en œuvre du contrat de

RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : QUE DISENT LES « EXEMPLES » ÉTRANGERS ?

- sécurisation professionnelle (CSP) », *Document d'études DARES*, n° 187 - <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/documents-d-etudes/article/enquetes-monographiques-sur-la-mise-en-oeuvre-du-contrat-de-securisation>.
- Aslan G. (2016), « Turquie : flexibiliser pour structurer le marché du travail », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 71-86.
- Barbier J.-C. (2004), « Une "européanisation" des politiques de l'emploi ? », *Travail et Emploi*, n° 100, octobre, p. 11-26.
- Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153.
- Charles S., Dallery T., Marie J. (2016), « Institutions internationales et idées zombies en économie : enfin la rupture ? », *Blog Médiapart*, 11 avril, <https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atteintes/blog/110416/institutions-internationales-et-idees-zombies-en-economie-enfin-la-rupture>.
- COE (2015a), *Les réformes du marché du travail en Europe*, Tome 1, Rapport général, 5 novembre.
- COE (2015b), *Les réformes du marché du travail en Europe*, Tome 2, Monographies, 5 novembre.
- Collectif (2016), « Le projet de loi El Khomri représente une avancée pour les plus fragiles », *Le Monde*, 4 mars.
- Cosme C. (2016), « Comment font-ils à l'étranger ? », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi : que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 306-310.
- Dalmasso R. (2014), « Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique », *La Revue de l'IRES*, n° 82, p. 37-61.
- Domingues Dos Santos M. (2015), « Protection de l'emploi, emploi et chômage », *Focus*, n° 003-2015, Conseil d'analyse économique, avril.
- Ducoudré B., Madec P. (2015), « Marché du travail : le taux de chômage est-il un bon indicateur ? », *Blog de l'OFCE*, 6 novembre, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/marche-du-travail-le-taux-de-chomage-est-il-un-bon-indicateur/>.
- Duclos L. (2009), « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'IRES*, n° 63, p. 31-62.
- Duclos L. (dir.) (2013), « Appui au recrutement et médiations pour l'emploi », *Recueil des travaux préparatoires au Séminaire DGEFP du 24 octobre 2013*, <http://docplayer.fr/5288576-Appui-au-recrutement-mediations-pour-l-emploi.html>.
- Eydoux A., Fretel A. (2016), « Réformes du marché du travail. Des réformes contre l'emploi », *Note des économistes atterrés*, janvier, <https://fr.scribd.com/doc/297220406/La-note-des-Atteintes-sur-les-reformes-du-marche-du-travail>.
- Erhel C. (2010), « L'UE et l'emploi : bilan et perspectives », *Policy Paper*, n° 39, Notre Europe, juin, <http://www.notre-europe.eu/media/ueemploierhelnejuin10.pdf?pdf=ok>.
- Erhel C., Mandin L., Palier B. (2005), « The Leverage Effect: The Open Method of Coordination in France », in Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, p. 217-247.
- Eymard-Duvernay F. (2004), « Le droit du travail est-il soluble dans les incitations », *Droit social*, n° 9/10, septembre-octobre, p. 812-816.
- Favereau O. (2016), « Commentaires du point de vue de l'économie institutionnaliste », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi : que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 341-350.
- Fretel A., Grimault S. (2016), « L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi : stratégies et pratiques probantes », *Note de travail*, IRES, février.
- Freyssinet J. (2016), « Royaume-Uni : les contrats "zéro heure" : un idéal de flexibilité ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 123-131.
- Heyer E. (2015), « Lancement des travaux sur les réformes du marché du travail en Europe depuis la crise », *Audition au COE*, 5 mai, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Presentation_OFCE_COE_5_mai_2015.pdf.
- Husson M. (2016), « Les multiples empreintes de la crise en Europe », dossier, « Des ré-

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

formes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 172-187.

ILO (2015), *World Employment Social Outlook: The Changing Nature of Jobs*, Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368626.pdf.

Jacquot S. (2013), « Les effets de l'europanisation dans le domaine social. Entre influence européenne et usages nationaux », *Politique européenne*, n° 40, p. 9-21.

Janssen R. (2016), « Stratégie pour l'emploi en temps de crise : un tournant de l'OCDE ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 23-43.

Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « La dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 30-52.

Jørgensen H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, vol. 112, n° 1, p. 15-27.

Kirat T. (2007), « Les indicateurs de protection de l'emploi : la mesure du droit du travail en question ? », *Économie et Institutions*, n° 9, p. 84-127.

Lemière S., Perraudin C., Petit H. (2006), « Les pratiques de gestion du travail et de l'emploi en France et leurs conséquences sur les salariés », *Document de travail*, n° 75, CEE, décembre.

Lindbeck A., Snower D.J. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, MIT Press.

Lyon-Caen G. (1988), « Le droit du travail », *Les sans-emploi et la loi hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes – juin 1987, Rennes, Calligrammes, p. 203–212.

Mathieu C. (2016), « Le salaire national de subsistance : un nouveau dispositif de revalorisation des bas salaires au Royaume-Uni », *Blog de l'OFCE*, 18 avril, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/le-salaire-national-de-subsistance-un-nouveau-dispositif-de-revalorisation-des-bas-salaires-au-royaume-uni/>.

Mazuyer E. (2013), « Les mutations des droits du travail sous influence européenne », *Revue*

de la régulation, 13/1^{er} semestre, mis en ligne le 31 mai, <http://regulation.revues.org/10117>.

Meilland C. (2016), « Danemark : le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ? », dossier, « Les réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 87-103.

Mériaux B. (1978), « Point de vue sur les recherches françaises en économie du travail », *Revue économique*, vol. 29, n° 1, p. 120-140.

OCDE (2006), « Stratégies pour l'emploi : les solutions efficaces », communiqué de Sveinbjörn Blöndal, Département des Affaires économiques, et Raymond Torres, Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, http://m.observeurocde.org/news/archivestory.php/aid/1523/Strat_E9gies_pour_l_92emploi_:_les_solutions_efficaces.html.

OCDE (2016), « La situation de la France », *Perspectives de l'emploi 2016*, Paris, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/fr/france/Employment-Outlook-France-FR.pdf>.

OIT (2015), « Emploi et questions sociale dans le monde – Des modalités d'emploi en pleine mutation », Résumé, http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015-changing-nature-of-jobs/WCMS_368645/lang--fr/index.htm.

Perulli A. (2015), « Observations sur les réformes de la législation du travail en Europe », *Revue de droit du travail*, n° 3, mars, p. 170-180.

Ramaux C. (2006), *Emploi : éloge de la stabilité. L'état social contre la flexicurité*, Paris, Mille et une nuits.

Rehfeldt U. (2016), « Italie : le "Jobs Act", un nouveau pas vers la flexibilité pour les travailleurs et vers la sécurité pour les employeurs », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 57-70.

Rexecode (2006), « Performances du marché du travail ; la France à la traîne », *Document d'études*, n°2, avril.

Sauviat C. (2016), « États-Unis : flexibilité et performance du marché du travail : une relation équivoque », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 154-171.

RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : QUE DISENT LES « EXEMPLES » ÉTRANGERS ?

- Sauze D. (2005), « La stabilité de l'emploi en France : conquête sociale ou résultat de politiques patronales ? », *Travail et Emploi*, n° 103, p. 113-122.
- Sauze D. (2009), « De la forme contractuelle aux usages des entreprises : le cas des CDD », in Gomel B, Méda D., Serverin E., *L'emploi en ruptures*, Paris, Dalloz, p. 53-66.
- Schmitt M. (2014), « L'influence de l'Union européenne sur les réformes françaises du marché du travail et de l'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 7/8, juillet-août, p. 454-462.
- Signoretto C. (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI : un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 142, avril-juin, p. 69-83.
- Supiot A. (1989), « Déréglementation des relations de travail et autoréglementation de l'entreprise », *Droit social*, n° 3, mars, p. 195-205.
- Supiot A. (1990), « Pourquoi un droit du travail », *Droit social*, n° 6, juin, p. 485-492.
- Supiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Paris, Puf.
- Supiot A. (1997), « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit social*, n° 3, mars, p. 229-242.
- Torres R. (2015), « Les réformes du marché du travail en Europe depuis la crise de 2008 », *Audition au COE*, 14 avril, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/R-_Torres_COE_14_Avril_2015.pdf.
- Timbeau X. (2016), « Le code du travail accusé à tort ? », Dossier « Quelles réformes pour le marché du travail ? », *Cahiers français*, n° 394, juillet-août, p. 20-25.
- Vasquez F. (2016), « Emploi et droits du travail vus de Bruxelles », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 311-313.
- Vincent C. (2016), « Espagne : dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 44-56.
- Wierink M. (2016), « Pays-Bas : au bout de 20 ans de réformes du marché du travail : l'emploi trop flexible ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 104-122.

Annexe

Principales réformes du droit du travail menées en France

L'idée largement répandue est que la France se caractérise par une sorte d'immobilisme, alors que ses partenaires européens mènent des réformes. Nous serions donc dans une fuite en avant, préférant ne rien changer pour protéger les « corporatismes ». Or la France s'est engagée dans un jeu de réformes quasi continues de son marché du travail depuis plus de 30 ans (Eydoux, Fretel, 2016). Le tableau 1 illustre, sans exhaustivité, les réformes en matière de droit du travail accomplies. Ne sont pas reprises ici les autres types de réformes menées sur la période comme celles de l'assurance chômage (notamment la réforme de 1992 introduisant la dégressivité des allocations

versées, les réformes portant sur les règles de l'activité réduite), celles des *minima* sociaux (notamment celles introduisant des possibilités de cumul), celles du système de formation professionnelle, celles relatives à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les réformes régulières du système de retraites, l'ensemble des dispositifs successifs d'exonérations de cotisations sociales employeurs ou encore la dizaine de lois sur le temps de travail.

Sur l'ensemble des champs relatifs aux réformes du marché du travail, la Commission européenne comptabilise 165 réformes menées en France depuis 2000 ¹.

1. <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/result.cfm>.

Tableau 1. Réformes de différents aspects du droit du travail menées en France (points choisis)

<p>Contrat de travail</p>	<p>Création de nouveaux types de contrat de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> - intérim en 1972 ; - CDD en 1979 ; - Contrats nouvelles embauches (CNE) pour les jeunes en 2005, abrogé ensuite ; - CDD de 36 mois pour les plus de 57 ans inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de 3 ans en 2006 ; - Contrat de mission (CDD à objet défini) (ANI 2008) ; - CDI intérimaire (ANI 2013). <p>Modification des conditions des contrats existants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - restriction des possibilités de mobilisation du CDD en 1982 ; - assouplissement des motifs de recours au CDD en 1985 ; - durée possible d'un CDD qui passe de 1 an à 2 ans en 1986 ; - durée du CDD ramenée à 18 mois en 1990 ; - allongement de la période d'essai des CDI (ANI 2008) ; - renforcement des possibilités de recours du CDD d'usage (ANI 2008) ; - augmentation du nombre de possibilités de renouvellement des CDD ; deux fois sans dépasser les 18 mois (2015, « loi Rebsamen »). <p>Modification des termes du contrat de travail : accord de maintien dans l'emploi (ANI 2013 et 2013, « loi de sécurisation de l'emploi »).</p> <p>Reconnaissance du portage salarial (ANI 2008).</p> <p>Introduction du régime d'auto-entrepreneurs en 2009.</p>
<p>Rupture de la relation de travail</p>	<p>Mise en place de la rupture conventionnelle en 2008.</p> <p>Procédure de conciliation (2015, « loi Macron »).</p>
<p>Licenciements collectifs</p>	<p>Modification des règles en matière d'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) (2013, « loi de sécurisation de l'emploi »).</p> <p>Modification des règles sur les licenciements collectifs : appréciation du PSE « au regard des moyens dont dispose l'entreprise » et non plus au regard du groupe auquel l'entreprise appartient (2015, « loi Macron »).</p>
<p>Négociation collective</p>	<p>Renforcement de la place accordée à la négociation d'entreprise (1982, « loi Auroux » ; 2004, « loi Fillon » ; 2008, « loi Bertrand » ; 2016, « loi El Khomri »).</p> <p>Introduction de formes de négociations « atypiques » (1996, « loi Barro »).</p> <p>Introduction de possibilités de dérogations (1998 et 2000, « lois Aubry » ; 2004, « loi Fillon » ; 2016, « loi El Khomri »).</p> <p>Renforcement de la possibilité de « Délégation unique du personnel » (DUP) (2013, « loi Rebsamen »).</p> <p>Inversion de la hiérarchie de normes en 2016.</p>
<p>Droit syndical</p>	<p>Modification des règles de représentativité syndicale en 2008.</p> <p>Modification des règles de signature des accords (2004, « loi Fillon » ; 2008, « loi Bertrand » ; 2016, « loi El Khomri »).</p> <p>Modification des seuils sociaux pour la constitution de comité d'entreprise (2013, « loi Rebsamen »).</p>

Stratégie pour l'emploi en temps de crise : un tournant de l'OCDE ?

Ronald JANSSEN *

Réformes, réformes, réformes ! Cette injonction sert de fil rouge à une grande partie des travaux de l'OCDE : les États membres devraient intervenir pour réduire significativement les réglementations et laisser les marchés et le secteur privé faire leur travail. Ce serait la bonne méthode pour améliorer la situation ou faire face aux situations de crise, et elle concerne particulièrement les institutions du marché du travail, comme la législation de protection de l'emploi, le salaire minimum ou l'indemnisation du chômage.

En 1994, la première version de la « Stratégie pour l'emploi » de l'OCDE mettait déjà en avant des recommandations telles que la baisse du niveau de protection de l'emploi, une moindre générosité de l'indemnisation du chômage – avec le slogan « faire que le travail paie » (*making work pay*) –, la baisse du salaire minimum ou l'affaiblissement des systèmes de négociation collective (encadré). Plus tard, une autre étude phare de l'OCDE (OCDE, 2001) reliait le *boom* de la « nouvelle économie » aux États-Unis à la révolution des technologies

de l'information et de la communication (TIC), et insistait sur la flexibilité des marchés du travail.

Dix ans plus tard, en 2006, l'évaluation de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE reprenait les résultats de recherches montrant que les performances des marchés du travail « corporatistes », comme ceux des pays scandinaves, étaient au moins aussi bonnes en matière d'emploi que les marchés du travail « flexibles » des pays anglo-saxons, d'où le slogan : « Il y a plusieurs chemins qui mènent à Rome ». Le rapport mettait en avant le concept de « flexicurité ». Mais sa mise en œuvre s'est surtout traduite, en pratique, par une baisse des niveaux de protection de l'emploi, plutôt que par une nouvelle *conception* de cette protection susceptible de compenser la tendance au « licenciement facile » par des indemnités plus généreuses.

Plus récemment, les dirigeants du G20 ont adopté un « cadre amélioré pour les réformes structurelles », lors de leur réunion de septembre 2016 sous présidence chinoise (G20, 2016). Cette fois encore, il apparaît que l'OCDE a joué un

* Conseiller économique au Comité consultatif des syndicats (TUAC, Trade Union Advisory Committee) auprès de l'OCDE. Cet article a été traduit de l'anglais par Michel Husson.

Les 10 recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

1. Élaborer une politique macroéconomique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles appropriées, la rende durable, c'est-à-dire non inflationniste.
2. Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
3. Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
4. Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
5. Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualifications de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
6. Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent l'expansion de l'emploi dans le secteur privé.
7. Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
8. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
9. Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes – et leurs interactions avec le système fiscal – de sorte que les objectifs fondamentaux en matière d'équité de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement des marchés du travail.
10. Développer la concurrence sur les marchés de produits de manière à réduire les tendances monopolistiques et à atténuer l'opposition entre travailleurs intégrés et exclus, tout en contribuant à rendre l'économie plus novatrice et plus dynamique.

Source : OCDE (1999).

rôle essentiel en développant un nouvel ensemble d'indicateurs servant à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes structurelles dans neuf domaines prioritaires, dont l'« approfondissement des réformes du marché du travail ».

Si l'OCDE continue à plaider en faveur d'une mise en œuvre plus poussée

des réformes structurelles, il lui est difficile dans le même temps d'ignorer le ralentissement des salaires et les phénomènes inquiétants que cette tendance engendre : creusement des inégalités, perte de contrôle sur les anticipations d'inflation de la part des banques centrales et risque potentiel de déflation. Le faible dynamisme des salaires empêche la

demande globale de décoller, et la reprise économique reste médiocre, comme le montre le dernier rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (UNCTAD, 2016).

Ce constat a conduit l'OCDE à s'interroger sur la question de savoir si les réformes du marché du travail ont un effet bénéfique immédiat sur l'emploi et la croissance ou si elles pourraient au contraire avoir des effets négatifs à court terme. L'objet de cet article est de présenter la variété de ces travaux de l'OCDE.

La première partie est consacrée aux publications récentes de l'OCDE distinguant les effets des réformes du marché du travail selon la dynamique temporelle (court terme et long terme) et selon le cadre conjoncturel dans lequel ces réformes sont mises en œuvre. La deuxième partie est consacrée à une ligne de recherche qui vient nuancer les précédentes études en trouvant non seulement des *effets négatifs à court terme* de la flexibilisation du marché du travail, mais aussi des *effets positifs à long terme* d'institutions telles que le salaire minimum et la négociation collective. La troisième partie montre que, malgré ces variations, les travaux de l'OCDE restent fondés sur un modèle sous-jacent, fortement inspiré d'une notion de « destruction créatrice » à la Schumpeter. Plusieurs axes de recherche visent à établir le bien-fondé des recommandations habituelles en faveur d'une plus grande déréglementation de certaines institutions du marché du travail, notamment l'extension des conventions collectives et la protection de l'emploi pour les travailleurs en CDI. La conclusion est consacrée à la prochaine révision de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE qui est en cours d'élaboration.

Les effets à court terme des réformes du marché du travail

L'impact des réformes du marché du travail « en temps normal »

Le point de départ est ici l'affirmation selon laquelle la « majorité des études suggère que les gains provenant des réformes structurelles favorables à la croissance introduites en temps normal sont en général supérieurs aux pertes potentielles à court terme ». Elle figure dans un document de travail de l'OCDE (Caldera Sánchez *et al.*, 2016).

Le postulat fondamental de l'OCDE est en effet que les réformes vont déclencher des effets compensatoires. D'un côté, les réformes entament le pouvoir d'achat des salariés en réduisant les salaires et l'indemnisation du chômage ou en rendant les licenciements plus faciles. Mais, d'un autre côté, ces réformes sont censées favoriser la création de nouveaux emplois qui vont compenser la perte initiale, même si l'effet positif peut être modeste. Pour citer à nouveau le document de travail de l'OCDE : « Les gains en emploi compensent et au-delà la baisse du pouvoir d'achat à court terme. »

L'OCDE identifie en détail les canaux de transmission par lesquels les réformes structurelles vont injecter un supplément de demande dans l'économie et stimuler ainsi la création d'emplois.

- Le premier canal est « automatique ». Un salaire minimum trop élevé et une négociation collective trop centralisée poussent les salaires à des niveaux qui excèdent la productivité des travailleurs et conduisent, par conséquent, à des destructions d'emplois, conformément au cadre économique néo-classique. La réduction de ces niveaux de salaires « imposés » devrait donc, « par principe », avoir un impact positif sur l'emploi. Le

document de travail déjà cité précise que « la plupart des études trouve que le salaire minimum a des effets négatifs sur l'emploi ».

Mais il faut quand même rappeler ici que cette assertion est contredite par une série d'études qui montrent que le salaire minimum n'a pas d'effet sur les performances d'emploi ou que cet effet est de très faible ampleur. Dans ses *Perspectives de l'emploi* de 2015, l'OCDE avait déjà présenté une synthèse de sept méta-études qui ne trouvaient pas d'impact important sur l'emploi. De nouvelles études ont depuis examiné l'introduction du salaire minimum en Allemagne (Amlinger *et al.*, 2016) ou encore l'augmentation du salaire minimum au-delà du niveau fédéral dans plusieurs États américains (The Seattle Minimum Wage Study Team, 2016). Ces études constatent que les travailleurs concernés ont bénéficié d'une augmentation de salaire significative mais que ses effets négatifs sur l'emploi sont extrêmement difficiles à établir.

Une baisse du salaire minimum pourrait donc avoir l'effet inverse de celui annoncé par l'OCDE : elle conduirait à une baisse significative du pouvoir d'achat des travailleurs qui ne serait pas compensée par des créations d'emplois.

- Un deuxième canal passe par le jeu combiné de la confiance retrouvée et de l'action des marchés financiers. L'OCDE est fermement convaincue que les réformes sont porteuses de gains futurs, par exemple de gains de productivité qui conduiront, à terme, à des hausses de salaires. Un fonctionnement « efficace » des marchés financiers permettrait que les choix de consommation et d'investissement anticipent sur ces gains à venir. Mais il faut supposer que ce canal ne soit pas neutralisé par les restrictions de crédit ou par les contraintes financières pesant sur les ménages et les entreprises.

- Le troisième canal passe par les taux d'intérêt. Comme la réduction des salaires et de la protection de l'emploi menacent de faire baisser la demande globale, la banque centrale est supposée intervenir en menant une politique monétaire expansionniste qui augmente le crédit disponible à des taux d'intérêt (réels) inférieurs. Cette politique est censée engendrer des effets de richesse ou faire baisser le taux d'épargne, et donc stimuler les dépenses de consommation.

- Et il y a enfin l'effet de la « compétitivité » selon lequel les exportations vont augmenter grâce à la baisse des coûts salariaux et compenser ainsi le recul de la demande intérieure.

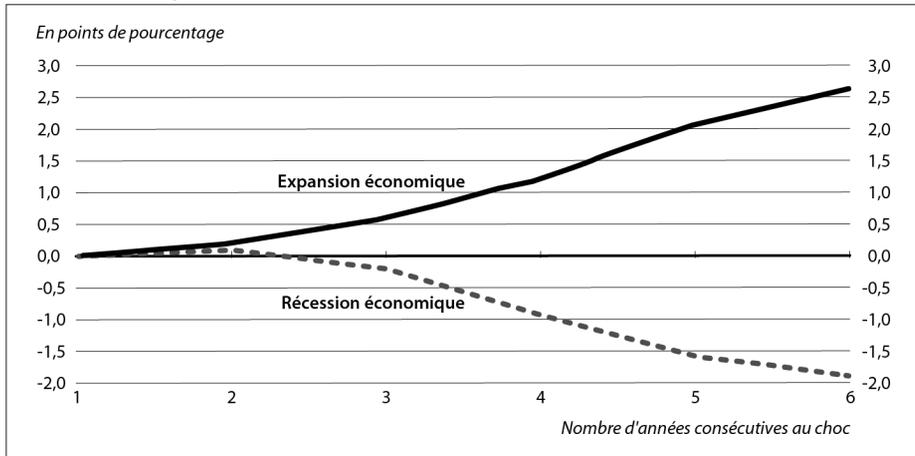
L'impact des réformes du marché du travail dans les périodes « difficiles »

Au-delà de cette analyse néo-classique traditionnelle, les choses deviennent beaucoup plus intéressantes lorsque l'OCDE commence à réfléchir sur l'impact des réformes dans les périodes difficiles, autrement dit quand la demande est faible et qu'il existe des capacités excédentaires dans l'économie. Dans ces conditions, plusieurs des mécanismes décrits plus haut ne fonctionnent plus ou sont grandement atténués.

En temps de crise, la finance réduit les flux de crédit si bien que les agents – ménages et entreprises – sont plus nombreux à subir des contraintes de liquidité. Ils réduisent leurs dépenses pour pouvoir se désendetter, d'autant plus que les effets de confiance ne se sont pas matérialisés et que cette incertitude accrue déclenche l'épargne de précaution.

Avec le blocage de ces canaux de demande, la question de l'impact des réformes sur l'emploi se pose en des termes différents. L'OCDE elle-même en donne une première illustration dans le cas d'une réforme réduisant la générosité

Graphique 1. Les gains d'emploi résultant d'une réforme des allocations de chômage peuvent se transformer en pertes en période de récession



Source : OCDE (2016a:80).

des allocations de chômage en période de récession : l'emploi commence à baisser dès la troisième année après la réforme et la perte d'emplois atteint 2 % à la sixième année (graphique 1).

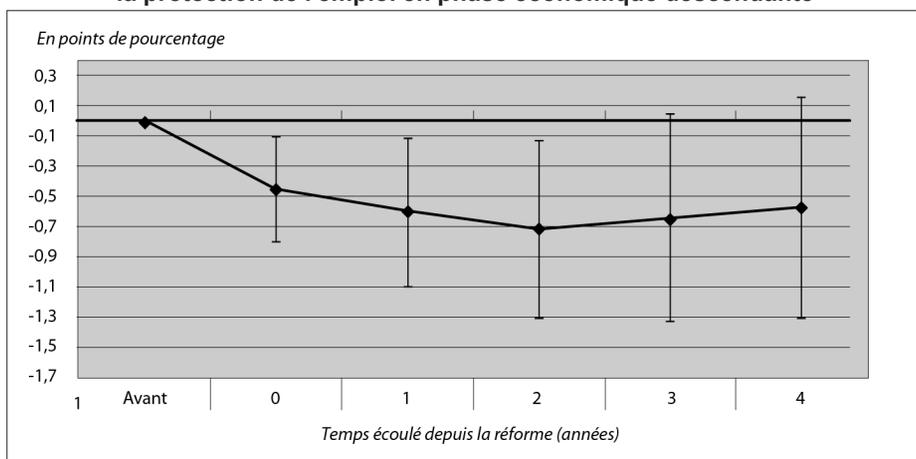
Ce résultat s'explique de la manière suivante : l'effet sur la demande globale de la baisse des allocations de chômage n'est pas compensée par un retour plus rapide des chômeurs à l'emploi. Il renvoie à ce que les critiques adressées à ce genre de réformes ont constamment souligné : on ne peut pas forcer les chômeurs à occuper des emplois qui n'existent pas.

Une autre illustration tirée des dernières *Perspectives de l'emploi* (OCDE, 2016b) porte sur l'impact d'une réduction de la protection de l'emploi des CDI dans une conjoncture de récession. Les employeurs confrontés à une faible demande profitent de cette occasion pour se débarrasser facilement de leur force de travail excédentaire, alors que ceux qui souhaitent accroître leur production et embaucher ne sont pas assez nombreux. L'effet net est un recul de 0,7 % de l'emploi dans le secteur privé (graphique 2), un recul

substantiel si on le rapporte à la croissance moyenne de l'emploi qui a été de 0,8 % sur la période 1990-2012. En outre, le profil de l'emploi reste plat après le creux des deux premières années (même si les chiffres ne sont plus statistiquement significatifs après quatre ans). Autrement dit, une réforme de la protection de l'emploi conduit à une baisse durable de l'emploi, si cette réforme est mise en œuvre durant une période de récession.

Que se passe-t-il si la « phase économique descendante » ne se limite pas à une seule économie, mais s'étend à l'ensemble du monde ? L'OCDE n'examine pas vraiment ce cas de figure où des économies étroitement intégrées par leurs échanges commerciaux réaliseraient en même temps des réformes structurelles du marché du travail qui déprimeraient à la fois la demande intérieure et les marchés à l'exportation. Elle se borne à admettre qu'un déplacement vers une croissance tirée par les exportations aurait de bonnes chances d'être neutralisée lors d'une récession mondiale (Decressin *et al.*, 2015).

Graphique 2. Effet cumulé sur l'emploi d'une réforme réduisant la protection de l'emploi en phase économique descendante



Source : OCDE (2016b:155).

L'impact des réformes quand la politique macroéconomique est fortement contrainte

Quand la demande est déficiente, les responsables de la politique macroéconomique doivent injecter une demande supplémentaire de manière à ramener l'économie à son plein potentiel. Le même principe devrait s'appliquer dans le cas où le ralentissement est aggravé par une politique de réformes structurelles. Leur impact négatif sur la demande globale pourrait cependant être traité, à condition que ces réformes soient mises en œuvre de manière efficace et en temps opportun.

Mais les choses changent quand la politique macroéconomique est elle-même contrainte. Une politique budgétaire expansionniste peut être rendue impossible en raison des normes légales en matière de déficit public ou parce que l'accès aux marchés financiers est trop coûteux et qu'il n'existe pas de financement possible auprès de la Banque centrale, comme c'est le cas pour les pays de la zone euro.

Une autre limite est la borne zéro sur les taux d'intérêt (*zero lower bound*) que l'OCDE identifie correctement. On a vu que, pour l'OCDE, l'efficacité des réformes passe aussi par une baisse des salaires et des prix qui améliore la compétitivité et crée de nouveaux emplois. Mais si l'inflation et les taux d'intérêt nominaux sont déjà à zéro, alors la politique monétaire tourne à vide et peut même devenir récessionniste. La pression à la baisse sur les prix fait passer de l'inflation zéro à la déflation, et les taux d'intérêt réels augmentent puisque la Banque centrale ne peut pas durablement maintenir des taux d'intérêt nominaux négatifs. Et c'est assurément la pire des choses pour l'activité, puisque des taux d'intérêt réels en hausse favorisent l'épargne et découragent les dépenses.

L'une des conclusions que tire l'OCDE de cette discussion est un essai de hiérarchisation des réformes quand elles sont introduites en période de récession. Il faudrait dans ce cas privilégier les réformes qui ne se bornent pas à améliorer l'offre à long terme, mais procurent

des avantages immédiats du côté de la demande. De façon assez surprenante, cela conduit l'OCDE à donner la priorité à l'investissement dans le « capital fondé sur la connaissance [*knowledge based capital*] y compris par des dépenses d'infrastructure » mais aussi aux mesures visant à « aider les chômeurs à trouver un emploi » (Caldera Sánchez *et al.*, 2016). Or ces deux types de mesures dépendent de choix budgétaires et n'ont pas grand-chose à voir avec la flexibilisation du marché du travail habituellement mise en avant par l'OCDE.

Les avantages structurels d'institutions solides du marché du travail

Pour une institution qui a fait des réformes structurelles son fonds de commerce, l'OCDE a franchi un certain pas en reconnaissant que des réformes qui affaiblissent les institutions du marché du travail et contribuent à rétablir les prérogatives des employeurs en matière de salaires, d'emploi et de conditions de travail peuvent aggraver les effets d'une récession en cours.

Il arrive même que l'OCDE (ou plutôt certains de ses départements) aille encore plus loin en présentant des études qui montrent que de solides institutions du marché du travail améliorent effectivement les performances économiques à long terme. Un exemple récent de ce type de recherche se trouve dans le chapitre des *Perspectives de l'emploi* de 2016 qui traite de l'utilisation des compétences au travail ¹.

L'étude commence par établir une distinction entre « l'offre » de compétences des travailleurs (lecture, calcul, résolution de problèmes) et « la demande », à savoir leur utilisation effective sur le lieu de travail. Les données mobilisées proviennent du programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes PIAAC ² (OCDE, 2016c). L'une des principales conclusions est qu'une proportion importante de travailleurs, pouvant aller jusqu'à 25 %, est surqualifiée pour le travail qu'ils effectuent. Cela permet au passage de relativiser la plainte typique des employeurs quant à la difficulté de trouver des travailleurs ayant les qualifications requises pour répondre aux offres d'emploi non satisfaites, et par conséquent l'idée que le chômage serait structurel.

Les directions d'entreprise n'utilisent donc pas toujours au mieux les compétences de leur main-d'œuvre. Pour expliquer ce phénomène, l'OCDE met en avant deux résultats importants. Le premier est que les pratiques professionnelles performantes (plus répandues dans les pays nordiques) sont fortement corrélées avec une plus grande utilisation des compétences des travailleurs. La pleine mobilisation des compétences des travailleurs est favorisée par le travail d'équipe, l'autonomie, le mentorat et la rotation des tâches.

Le second résultat est que certaines institutions du marché du travail influent aussi sur l'utilisation des compétences au travail. L'OCDE constate ainsi que de solides institutions de négociation collective incitent les employeurs à organiser le

1. On pourrait aussi citer l'étude *Tous concernés* (OCDE, 2015), qui soutient que les inégalités nuisent à la croissance économique. Cependant son analyse est en partie faussée parce qu'elle repose sur la classique opposition entre *insiders* et *outsiders* qui rend la protection des CDI responsable de la précarisation.

2. Le programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des compétences des adultes mène des enquêtes dans plus de 40 pays.

Tableau 1. Institutions du marché du travail et utilisation des compétences au travail

	Lecture	Écriture	Numératie	TIC	Résolution de problèmes
Niveau de compétences	-0,47**	-0,24	0,87***	-0,05	0,58*
Interaction du niveau de compétences avec :					
Coin fiscal	0,02***	0,02***	0,01**	0,04***	0,02***
Rapport du salaire minimum au salaire médian	1,36***	1,61***	0,33	3,12***	0,80
Centralisation de la fixation du salaire minimum	0,03*	0,12***	0,06***	0,03	0,06
Législation sur la protection de l'emploi (salariés permanents)	-0,20**	-0,52***	-0,27***	-0,54***	-0,36
Législation sur la protection de l'emploi (salariés temporaires)	0,16***	0,35***	0,19***	0,33***	0,32***
Taux de syndicalisation	0,02***	0,04***	0,02***	0,06***	0,04***
Extension obligatoire des résultats des négociations collectives	0,20***	0,40***	0,27***	0,50***	0,35***
Niveau de la négociation collective	-0,70***	-0,98***	-0,38***	-1,63***	-1,03***
Coordination des négociations salariales	0,24***	0,39***	0,14***	0,48***	0,34***
Place des négociations sectorielles	0,25***	0,17***	0,02	0,48***	0,25**
Réglementation des marchés de produits	-0,04	-0,63***	-0,67***	-0,90***	-1,07***
Taille de l'échantillon	76 324	76 325	76 324	55 005	54 943

* Significative à 10 %, ** significative à 5 %, *** significative à 1 %.
Source : OCDE (2016b:107).

travail d'une manière qui améliore l'utilisation des compétences des travailleurs. Celle-ci augmente notamment avec le niveau du salaire minimum (en particulier lorsqu'il est fixé au niveau interprofessionnel), le taux de syndicalisation, l'extension obligatoire des négociations collectives et une protection plus stricte pour les salariés temporaires (tableau 1).

Ce constat confirme l'argument selon lequel des institutions du marché du travail robustes jouent le rôle d'une « contrainte bénéfique » en incitant les directions d'entreprise à valider des salaires plus élevés par des gains de productivité. Il renvoie aussi à la réalité ultime de l'entreprise, où le travailleur est dans une position de subordination par rapport à l'employeur : c'est en fin de compte ce dernier qui décide de l'organisation du travail. Sans normes strictes établies par le salaire minimum ou la négociation collective, les entreprises peuvent rester enfermées dans un équilibre « bas salaires/faible productivité ».

Le fait de négliger les améliorations potentielles de l'organisation du travail et les gains de productivité associés n'a pas vraiment d'importance si les employeurs peuvent facilement ajuster les salaires et les conditions de travail à la baisse.

Dans le même temps, l'OCDE, comme déconcertée par ses propres conclusions, cherche à en minimiser la portée. Elle suggère que ce mécanisme vertueux, selon lequel les institutions du marché du travail incitent les employeurs à mieux utiliser les compétences des salariés, pourrait se gripper. Des institutions qui conduisent à augmenter les coûts de main-d'œuvre pourraient avoir des effets négatifs importants sur l'emploi, en dépit d'une meilleure utilisation des compétences des salariés.

Cette inquiétude est pourtant surprenante, dans la mesure où les performances de l'emploi dépendent à la fois des salaires et de la productivité. Et elle va à l'encontre de la conclusion des *Perspectives de l'emploi* de 2006 selon laquelle « les salaires

minimums n'ont pas un impact clair sur le chômage¹ ». La formulation même de ces réserves autorise d'ailleurs une certaine flexibilité dans l'interprétation puisqu'elle se borne à évoquer un mécanisme « moins opérationnel ».

La fiche consacrée aux États-Unis annexée aux *Perspectives de l'emploi* de 2016 fait elle aussi référence aux avantages d'une politique salariale plus dynamique : « Une augmentation modeste du salaire minimum peut également inciter les employeurs à mieux utiliser les compétences acquises par leurs salariés » (OCDE, 2016b). Et dans la présentation faite à Washington des principaux résultats de ces *Perspectives*, l'OCDE avait même évoqué des « politiques en faveur d'une négociation collective renforcée et d'un niveau adéquat de salaire minimum ».

Les vieilles recettes toujours de saison

L'OCDE est en train de reconsidérer certaines de ses positions sur les réformes structurelles. Cela n'empêche pas que d'autres recherches menées au sein de l'organisation continuent à cibler particulièrement deux institutions du marché du travail : la protection de l'emploi pour les salariés en CDI et ce que l'OCDE appelle « couverture excédentaire » de la négociation collective.

Protection de l'emploi pour les salariés en CDI

La recommandation selon laquelle les États membres devraient réduire la protection de l'emploi ne date pas

d'aujourd'hui. Déjà au milieu des années 1990, la première version de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OECD, 1994) avait mis en avant l'idée qu'une moindre protection de l'emploi augmenterait les performances d'emploi. Cette recommandation a cependant reçu un premier démenti avec l'examen ultérieur de la Stratégie pour l'emploi (OCDE, 1999) où l'OCDE s'est montrée incapable d'exhiber une preuve convaincante.

Un récent document de travail de l'OCDE (Gal, Theising, 2015) examine à nouveau les facteurs qui déterminent les taux d'emploi et ne parvient pas non plus à établir une liaison convaincante. Le signe est bien négatif (une plus grande protection de l'emploi réduit les taux d'emploi) mais il n'est pas statistiquement significatif. Le document reconnaît également que « cela reflète l'incertitude qui est présente dans la littérature sur les effets globaux à long terme de la protection de l'emploi ».

Le document cherche ensuite à expliquer cette absence de résultat convaincant en faisant valoir que la protection de l'emploi a des effets opposés sur différents groupes de travailleurs. L'étude met effectivement en lumière une liaison statistiquement significative entre une protection de l'emploi plus stricte et une baisse du taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés, tandis que l'effet est positif pour les travailleurs les plus qualifiés.

L'étude examine ensuite l'effet de la protection de l'emploi sur différentes catégories d'âge. La seule liaison significative concerne l'emploi des seniors (55-64 ans) pour lequel l'étude fait apparaître un effet clairement positif qui

1. Dans ce même document (OCDE, 2006) l'OCDE se déclarait « bien en peine de chiffrer le nombre d'emplois perdus compte tenu des niveaux auxquels se situent actuellement les salaires minima dans différents pays, certaines études faisant état d'effets significatifs alors que d'autres n'en détectent aucun ».

reflète, selon les auteurs, le rôle des restrictions apportées par la législation aux licenciements.

Ces résultats soulèvent la question de savoir quelles conclusions il faudrait en tirer pour les politiques publiques. Réduire la protection de l'emploi pourrait améliorer les perspectives d'emploi des salariés peu ou moyennement qualifiés mais aurait un effet désastreux sur les travailleurs âgés, sans qu'il soit possible de rien avancer quant à la résultante sur l'emploi total.

Mais l'OCDE n'abandonne pas si facilement. Ne réussissant pas à justifier la réforme par de meilleures performances d'emploi, elle se rabat sur un autre argument en mettant cette fois l'accent sur la productivité. Et c'est ici que l'OCDE redécouvre le vieux modèle de la « destruction créatrice » à la Schumpeter. L'idée centrale est la suivante : la protection de l'emploi inhibe le processus de « destruction créatrice ». Protéger les emplois existants reviendrait à maintenir les salariés dans des emplois moins efficaces. Si, au contraire, les travailleurs pouvaient être licenciés plus facilement, les offres d'emploi des entreprises les plus performantes pourraient être pourvues plus rapidement. De cette façon, le stock de travailleurs serait redéployé, des entreprises les moins performantes vers les entreprises les plus performantes. Ce mécanisme de transfert, que l'OCDE appelle « mobilité allocative », conduirait à une augmentation de la productivité moyenne de l'économie.

Certes, la mobilité de la main-d'œuvre peut parfois permettre aux travailleurs d'accéder à de meilleurs emplois mais il s'agit alors d'une mobilité professionnelle volontaire, qui n'est pas le produit de restructurations d'entreprises et de licenciements collectifs. L'OCDE a tendance à passer sous silence les avantages

qui sont attachés à la stabilité des emplois. Celle-ci permet, par exemple, à l'entreprise d'investir dans la formation des travailleurs, de développer l'implication et la motivation du personnel et de réduire les frais liés à une rotation trop rapide des effectifs. Elle incite les directions d'entreprises à trouver des solutions innovantes pour augmenter la compétitivité, autrement que par une simple réduction des effectifs.

Il apparaît donc que l'OCDE s'intéresse à la réglementation de l'emploi en tant que frein à la « destruction créatrice », mais elle ignore les avantages de la « stabilité productive ».

Récemment, le département d'économie de l'OCDE a ajouté un élément nouveau à cette approche à la Schumpeter. L'analyse part à nouveau du constat selon lequel une proportion importante de salariés est souvent employée sur un poste de travail pour lequel leurs compétences ne sont pas pleinement utilisées. L'OCDE cherche alors à relier ce phénomène à la réglementation de protection de l'emploi, selon l'argument suivant : les travailleurs qualifiés préféreraient rester au même poste de travail, même s'ils n'utilisent pas pleinement leurs compétences, parce qu'ils ont acquis au fil des ans une sécurité de l'emploi associée à ce poste.

Cette ligne de recherche va même jusqu'à quantifier ce phénomène. Un document de travail (Adalet Mc Gowan, Andrews, 2015) assure qu'en ramenant le degré de protection de l'emploi du pays le plus protecteur au degré médian dans l'OCDE, l'indicateur mesurant l'inadéquation des compétences baisserait de 3 points, ce qui conduirait à un gain de productivité d'1 point pour ce pays. Il se trouve que ce pays le plus protecteur est l'Allemagne, que l'on peut difficilement considérer comme un cas désespéré en termes d'emploi, de productivité ou d'innovation.

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

Le même document de travail cherche à évaluer l'impact d'une réduction du taux de couverture de la négociation collective qui le ramènerait du niveau le plus élevé – celui de l'Autriche – au niveau médian des pays de l'OCDE qui correspond à la République tchèque.

Une telle réforme permettrait en même temps de réduire le degré d'inadéquation des compétences en affectant les travailleurs à des emplois utilisant pleinement leurs compétences, ce qui conduirait à un gain de 1,8 point de productivité (tableau 2).

Mais ce résultat, comme on l'a déjà signalé, est contredit par les *Perspectives de l'emploi* qui trouvent un résultat exactement inverse quand on prend en compte le degré de coordination de la négociation collective. En outre, même si l'OCDE ne le dit pas explicitement, ce type de réforme impliquerait une baisse significative du taux de couverture de la négociation collective en Autriche : il

devrait baisser de 99 % à 40 % pour s'aligner sur la République tchèque.

Ce type d'analyse se retrouve aussi dans plusieurs des études par pays de l'OCDE. Par exemple, les dernières études sur les Pays-Bas et l'Italie contenaient des recommandations visant à réduire la protection de l'emploi en s'appuyant sur le même argument selon lequel la productivité augmenterait grâce au transfert de salariés vers des emplois faisant un meilleur usage de leurs compétences acquises.

La « couverture excédentaire » de la négociation collective

La négociation salariale est l'autre institution du marché du travail qui est scrutée sur les écrans radar de l'OCDE. Les préférences de l'organisation vont à un système de négociation collective « flexible », où les salaires s'adaptent spontanément aux contraintes économiques, et en particulier à la grande dispersion des performances de productivité d'une entreprise à l'autre. L'OCDE

Tableau 2. Gains de productivité à attendre de diverses réformes visant à réduire l'inadéquation des compétences

En points de %

Mesures	Gain de productivité
Réduction de la réglementation des marchés de produits du maximum (Pologne) au niveau médian (Italie)	0,9
Réduction de la protection de l'emploi du maximum (Allemagne) au niveau médian (Norvège)	1,3
Réduction du coût de fermeture d'une entreprise du maximum (Italie) au niveau médian (Canada)	3,6
Réduction du taux de couverture des conventions collectives du maximum (Autriche) au niveau médian (République tchèque)	1,8
Augmentation de la participation à la formation continue du minimum (Italie) au niveau médian (Estonie)	2,2
Augmentation de la qualité de gestion des entreprises du minimum (Italie) au niveau médian (Canada)	2,5

Source : d'après Adalet McDonald, Andrews (2015).

s'empresse d'en conclure que l'idéal serait que les salaires soient déterminés au niveau de l'entreprise ou, à défaut, que les accords salariaux négociés au niveau de la branche ou de l'économie prévoient des procédures garantissant que les salaires s'adaptent aux performances de productivité de l'entreprise « représentative ».

Une opinion largement répandue dans le champ académique est au contraire que ce n'est pas le niveau de la négociation collective qui importe, mais son degré de coordination. Une étude récente (Braakmann, Brandl, 2016) a complété cette ligne de recherche en montrant que les systèmes de négociation collective « organisés » obtiennent de meilleurs résultats que des négociations « libres » entreprise par entreprise, et cela quel que soit le niveau de cette négociation. L'OCDE rejette pourtant cette approche centrée sur la coordination de la négociation collective. Dans le document de travail déjà cité (Gal, Theising, 2015), elle fait valoir que les indicateurs correspondants « ont un comportement erratique qu'il est difficile d'expliquer et d'intégrer dans notre cadre d'analyse, et c'est pourquoi ils ne seront pas pris en compte ¹ ».

Le document de l'OCDE choisit plutôt d'utiliser une autre variable, baptisée « couverture excédentaire ». Elle mesure le degré d'extension des accords collectifs aux salariés qui ne sont pas syndiqués comme la différence entre le nombre de salariés couverts par les conventions collectives et le nombre de syndiqués. C'est principalement cette variable qui va être utilisée (ainsi que le ratio salaire minimum/salaire médian) pour caractériser le

mode de formation des salaires et tester ses effets sur l'emploi.

Ce que l'OCDE cherche implicitement à tester ici, c'est une forme de « représentativité » des syndicats. Son hypothèse est que les syndicats qui négocient les salaires des non-syndiqués auraient tendance à ne pas tenir compte des intérêts de cette catégorie de salariés et les entreprises où ils travaillent, ce qui introduirait une rigidité dans le système. En particulier, les accords de branche conduiraient à fixer les salaires en fonction des possibilités des grandes entreprises, mais à un niveau trop élevé pour les petites entreprises. Cette doctrine n'a évidemment rien de nouveau et elle a clairement inspiré les réformes des systèmes de négociation salariale imposées par la troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne, Fonds monétaire international) aux pays les plus touchés par la crise.

Les résultats économétriques confirment que la couverture excédentaire a un impact négatif et statistiquement significatif sur le taux d'emploi global. Sans surprise, l'OCDE va plus loin en simulant l'effet de l'alignement d'un « mauvais élève » sur la moyenne des pays de l'OCDE. Comme on peut le voir dans le tableau 3, un tel déplacement permettrait au pays d'augmenter son taux d'emploi de 4,2 points. Un déplacement vers les pays les plus « vertueux » conduirait à une progression supplémentaire de 3,1 points. L'OCDE en tire donc cette conclusion : « La réforme des processus de négociation salariale (par réduction de la couverture excédentaire) apparaît

1. Cette clause, qui figure dans la note 13 du document, est un bon exemple de « deux poids, deux mesures ». Certes, le degré de coordination de la négociation collective n'est pas toujours facile à mesurer, mais une analyse en profondeur de l'indicateur phare de l'OCDE sur la protection de l'emploi révèle qu'il y a des trous et des incohérences dans la façon dont cet indicateur prend en compte la législation sur les licenciements dans les différents pays (Adams *et al.*, 2016a, 2016b). Cela ne dissuade pas pour autant l'OCDE d'utiliser cet indicateur dans son analyse.

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

comme ayant le plus grand potentiel pour augmenter l'emploi ».

Pour comprendre toutes les implications de cette démonstration, il faut examiner de plus près cet indicateur de « couverture excédentaire » et le positionnement de chaque pays. Ce sont les Pays-Bas qui ont le score le plus élevé (le « pire » selon l'OCDE), avec un taux de couverture de la négociation collective de 84 %, largement supérieur au taux de syndicalisation de 19 %. La « couverture excédentaire » est donc de 65 points, contre 26 points en moyenne dans l'OCDE. Par conséquent, il faudrait la faire baisser de 39 points pour rejoindre la moyenne et bénéficier ainsi d'une augmentation du taux d'emploi de 4,2 points. Mais cela supposerait, à syndicalisation constante, de réduire de presque de moitié la part des salariés néerlandais couverts par la négociation collective : de 84 % à 45 %.

On trouve les mêmes ordres de grandeur quand on examine le passage d'une position moyenne à la « meilleure » position. Celle-ci est occupée par le Japon, où le taux de couverture des négociations (15 %) est même un peu plus faible que le taux de syndicalisation (18 %). L'écart par rapport à la moyenne de

l'OCDE est donc de 29 points, et sa résorption permettrait d'augmenter le taux d'emploi de 3,1 points.

Au total, il est clair que ce type d'exercice suggère d'introduire des ruptures importantes susceptibles de faire baisser de manière significative la proportion de salariés couverts par la négociation collective. Cela aurait des effets profonds sur d'autres variables comme les inégalités, la part des salaires dans le PIB, ou la capacité de coordonner les salaires avec l'environnement macroéconomique. Pour mieux mesurer les enjeux potentiels d'une telle orientation, il faut examiner comment les différents pays se situent selon l'indicateur de « couverture excédentaire » (graphique 3). On constate qu'en plus des Pays-Bas, la France, l'Autriche, la Belgique, le Portugal, la Slovaquie seraient particulièrement visés par ce type de réforme.

Une réforme structurelle aussi drastique pourrait-elle néanmoins être justifiée par les créations d'emplois que semblent promettre les travaux de l'OCDE ? En réalité, ces résultats doivent être pris avec beaucoup de réserve, et cela pour plusieurs raisons. La première est que, comme cela a déjà été mentionné,

Tableau 3. Effets de différentes réformes sur le taux d'emploi

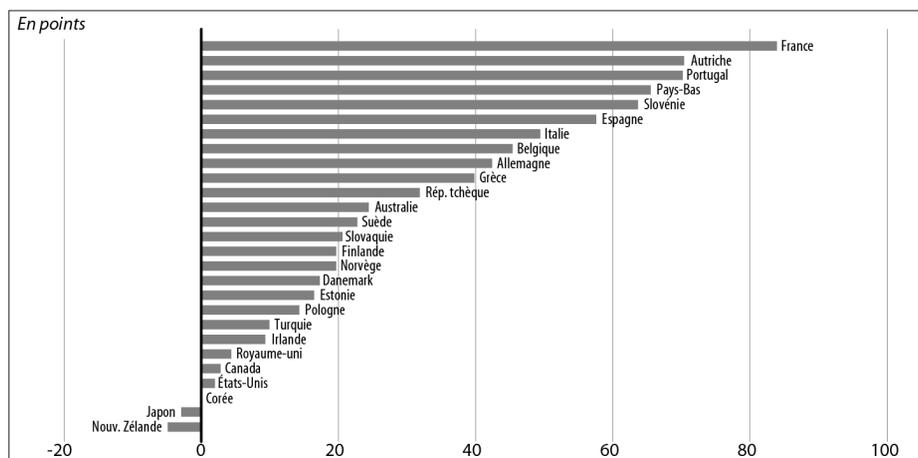
En points de %

Leviers d'action	De la pire performance à la moyenne	De la moyenne à la meilleure performance
Indemnisation du chômage	2,6	3,2
Politiques actives de l'emploi	0,9	1,8
Coin fiscal	2,4	2,7
Couverture excédentaire de la négociation salariale	4,2	3,1
Régulations énergie, transports, communication	0,8	0,7
Total	11,0	11,5

Lecture : voir p. 37.

Source : Gal, Theising (2015).

Graphique 3. Indicateur de « couverture excédentaire »



Lecture : voir ci-dessous.
Source : OCDE ; Visser (2016).

cette ligne de recherche de l'OCDE néglige d'autres dimensions de la négociation collective et de la formation des salaires. Si des arrangements institutionnels, comme par exemple le degré de coordination de la négociation collective, étaient introduits dans la régression, l'impact et le signe de l'extension de la négociation seraient probablement différents. Une institution permettant de mieux ajuster la négociation collective aux contraintes macroéconomiques pourrait notamment interagir avec des modalités d'extension de la négociation qui en renforceraient les effets positifs.

L'argument de l'OCDE selon lequel l'extension des accords conduit à des hausses de salaires qui ne sont pas forcément compatibles avec la situation des entreprises employant des non-syndiqués est d'ailleurs réversible : si en effet les syndicats sont conscients du fait que les salaires qu'ils négocient au nom de leurs mandants serviront de référence à l'ensemble de la branche et de l'économie, alors il y a là une incitation forte à internaliser les effets de la négociation

étendus à l'ensemble de l'économie. De nombreuses études ont d'ailleurs montré que la coordination de la négociation collective améliore de manière significative les performances économiques et qu'elle se renforce avec l'institutionnalisation des procédures d'extension (Braakmann, Brandl, 2016).

Une autre raison, un peu plus technique, est néanmoins importante. Le document de l'OCDE est suffisamment transparent pour qu'on puisse y trouver tous les indices montrant que son principal résultat n'est pas du tout solide. Les tests de robustesse révèlent en effet que l'effet négatif sur l'emploi de la couverture excédentaire est le fait de trois pays : l'Allemagne, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande. Il suffit de retirer de l'équation un seul de ces pays pour que le résultat ne puisse plus être reproduit : la couverture excédentaire ne serait donc pas un facteur de destruction d'emplois.

On ne devrait donc pas faire reposer des recommandations de politique sur des preuves aussi fragiles, surtout si, encore une fois, les mesures envisagées

s'accompagnent de graves dommages collatéraux : réduction du taux de couverture et inégalités croissantes. En outre, le fait que les résultats obtenus reposent en fait sur trois pays devrait faire naître de nouveaux doutes. Prenons par exemple le cas de l'Allemagne ¹. L'argument de l'OCDE est que la couverture excédentaire détruit des emplois parce que les accords collectifs sont étendus aux salariés non syndiqués. Or, la procédure d'extension est rarement utilisée en Allemagne, parce que les fédérations patronales disposent au niveau national d'un droit de veto sur une telle extension. Si la proportion des salariés allemands couverts par la négociation collective est sensiblement plus élevée (près de 60 %) que le taux de syndicalisation (20 %), ce n'est pas en raison de l'intervention publique, mais parce que les salariés sont couverts par des accords de branche qui s'appliquent dans les entreprises qui les emploient.

Les entreprises qui appliquent l'accord de branche (qu'elles adhèrent ou non à la fédération patronale) versent donc les salaires tels qu'ils ont été négociés, indépendamment du nombre de syndiqués dans leurs effectifs. L'argument de l'OCDE est que les salaires négociés au niveau de la branche s'imposeraient à de nombreuses entreprises où la présence syndicale est faible ou nulle, mais on voit bien qu'il ne résiste pas à l'examen dans le cas de l'Allemagne.

La vraie question est alors de savoir pourquoi les entreprises, qui sont

pourtant membres de l'organisation patronale en charge des négociations, signeraient malgré tout des accords salariaux qui iraient à l'encontre des intérêts de l'entreprise représentative. La réponse classique à cette interrogation consiste à dire que les grandes entreprises dominent les négociations salariales menées par l'organisation patronale. Cependant, les enquêtes de terrain montrent qu'en Allemagne et en Espagne, les clauses d'ouverture au niveau de l'entreprise sont principalement utilisées par les grandes entreprises (Amlinger, Bispinck, 2016 ; Fernández Rodríguez *et al.*, 2016).

Les enjeux de la révision de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Que retenir finalement de ces publications et études qui coulent à flot de l'OCDE ? D'un côté, on pourrait dire que l'OCDE a eu une « illumination » en prenant conscience du danger qu'il pouvait y avoir à militer pour des réformes structurelles déflationnistes en ces temps de dépression économique. Elle a été amenée à redécouvrir la nécessité de faire redémarrer l'activité économique par une relance des investissements publics afin de sortir de cette phase de croissance faible. L'OCDE peut même aller jusqu'à reconnaître ouvertement les vertus du salaire minimum et de la négociation collective quand il s'agit de mieux utiliser les compétences des travailleurs ².

1. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, le nombre de travailleurs couverts par la négociation collective est même inférieur aux effectifs syndiqués. Une telle situation peut se produire en raison de lois interdisant la négociation collective dans certains secteurs. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une configuration bizarre et on peut à nouveau se demander si on peut y faire référence pour fonder des recommandations de portée générale pour l'ensemble de l'OCDE.

2. Une autre « illumination » de l'OCDE est de parler de la « productivité inclusive » (OCDE, 2016c).

Mais, d'un autre côté, on a vite fait de trouver d'autres travaux de l'OCDE où le récit est complètement différent : les institutions du marché du travail – depuis l'extension de la couverture de la négociation collective jusqu'à la protection de l'emploi – y sont considérées comme autant de rigidités et d'obstacles à une allocation efficace et à une augmentation des taux d'emploi.

Cette discordance des discours renvoie en partie à des divergences au sein de l'OCDE : les approches et les points de vue du département de l'Économie, d'une part, et du département de l'Emploi et des Affaires sociales, d'autre part, peuvent être tout à fait différents. Cela dit, les publications du département de l'Emploi ne sont pas à l'abri d'un biais en faveur de marchés du travail totalement dérégulés. Pour prendre un exemple, les *Perspectives de l'emploi* de 2016 mettent en lumière l'effet positif du salaire minimum et de la coordination de la négociation collective sur l'utilisation des compétences des salariés. Mais on trouve dans cette même publication un chapitre qui tient un tout autre discours : sur la base de données par ailleurs parcellaires et approximatives (Janssen, 2016), il affirme qu'on peut réduire la protection de l'emploi en période de récession sans détruire des emplois, à condition que la négociation salariale soit simultanément flexibilisée. Certes, le risque de licenciement augmenterait en raison d'une moindre protection de l'emploi, mais les travailleurs seraient alors amenés à accepter une baisse de salaire en échange du maintien de leurs emplois. En sens inverse, certaines publications du département de l'Économie ont adopté une approche plus mesurée que celle-ci qui consiste à promouvoir un approfondissement des réformes en négligeant les

effets en retour sur les performances macroéconomiques.

Une explication complémentaire, mais importante, permet de comprendre la coexistence de conclusions aussi divergentes : l'OCDE est aussi un « animal politique ». C'est après tout le *think tank* des gouvernements et, en tant que tel, elle doit tenir compte jusqu'à un certain point des priorités de ces gouvernements, en particulier des plus influents. Ou encore, pour le formuler autrement, il est pratique de disposer d'un assortiment d'études qui peuvent être mobilisées de manière flexible, compte tenu d'un panorama politique et économique très diversifié au sein des pays de l'OCDE.

Dans le même temps, il serait simplificateur de soutenir que le lien fonctionne à sens unique, des États membres vers l'OCDE. Certes, les compétences et les pouvoirs de l'OCDE se limitent à fournir des analyses et des conseils, alors que la Commission européenne cherche à renforcer son poids dans la gouvernance économique européenne et à augmenter sa capacité à imposer centralement certaines politiques aux États membres. Le rôle de l'OCDE ne doit pas pour autant être sous-estimé. L'expérience historique montre en effet que les consensus politiques forgés à l'OCDE servent souvent de référence dans la mise en œuvre des politiques au niveau national.

Prenons par exemple la première version de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE du milieu des années 1990 : ses recommandations qui visaient à réduire la protection de l'emploi et l'indemnisation du chômage (« faire que le travail paie ») ont été suivies d'effet dans un certain nombre de pays. Un autre exemple est le consensus qui s'est établi au milieu des années 2000 autour de l'idée que les performances d'emploi des pays corporatistes étaient aussi bonnes que celles des

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

pays anglo-saxons à marchés du travail flexibles. Ce principe selon lequel « il y a plusieurs chemins qui mènent à Rome » a conduit, en tout cas en Europe, au fameux modèle de « flexicurité », un modèle que la Commission européenne continue à mettre en avant, même si son bilan est un sujet de débat au sein du mouvement syndical.

Ces remarques conduisent à insister sur les enjeux du débat autour de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. En janvier dernier, les ministres du Travail réunis lors d'un conseil ministériel exceptionnel ont donné mandat au secrétariat de l'OCDE de mener une nouvelle évaluation de cette stratégie, qui devrait être achevée à la mi-2017. Le mandat définit quatre objectifs : « plus d'emplois », « des emplois de qualité », « des marchés du travail résilients et adaptables » et une « croissance inclusive plus juste ». Cet exercice pourrait être l'occasion de tirer pleinement les leçons de la crise et des réponses qui lui ont été apportées, y compris l'échec de l'austérité ou encore le succès de modalités de réduction du temps de travail comme le *Kurzarbeit* en Allemagne.

Mais cela n'est pas garanti. Comme l'a montré cet article, les études de l'OCDE reposent sur un certain nombre de postulats économiques qui doivent être remis en question. C'est pourquoi il est indispensable que les syndicats et les gouvernements progressistes suivent de près le travail qui se déroule au sein de l'OCDE autour de la troisième version de sa Stratégie pour l'emploi.

Sources :

Adalet McGowan M., Andrews D. (2015), « Skills Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 28, April 28, <https://goo.gl/4hCR3i>.

Adams Z., Bishop L., Deakin S. (2016a), « CBR Labour Regulation Index (Dataset of 117 Countries) », Centre for Business Research, University of Cambridge, June, <https://goo.gl/mUyzYG>.

Adams Z., Bishop L., Deakin S. (2016b), « The CBR-LRI Dataset: Methods, Properties and Potential of Leximetric Coding of Labour Laws », Centre for Business Research, University of Cambridge, mimeo, September.

Amlinger M., Bispinck R., Herzog-Stein A., Horn G., Pusch T., Schulten T. (2016), « Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohn und seiner zukünftigen Anpassung », *WSI Policy Brief*, n° 6, <https://goo.gl/0euqG7>

Amlinger M., Bispinck R. (2016), « Dezentralisierung der Tarifpolitik – Ergebnisse der WSI – Betriebsrätebefragung 2015 », *WSI Mitteilungen*, n° 3/2016, <https://goo.gl/PA7fYN>.

Braakmann N., Brandl B. (2016), « The Efficacy of Hybrid Collective Bargaining Systems: An Analysis of the Impact of Collective Bargaining on Company Performance in Europe », *MPRA Paper*, n° 70025, February 8, <https://goo.gl/kEPdRH>.

Caldera Sánchez A., de Serres A., Yashiro N. (2016), « Reforming in a Difficult Macroeconomic Context: A Review of the Issues and Recent Literature », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1297, April 21, <https://goo.gl/lQqgou>.

Decressin J., Espinoza R., Halikias I., Leigh D., Loungani P., Medas P., Mursula S., Schindler M., Spilimbergo A., Xu T. (2015), « Wage Moderation in Crises: Policy Considerations and Applications to the Euro Area », *IMF Staff Discussion Note*, n° 15/22, November, <https://goo.gl/FU3TW6>.

Fernández Rodríguez C., Ibáñez Rojo R., Martínez Lucio M. (2016), « The Reform of Collective Bargaining in the Spanish Metal and Chemicals Sector (2008-2015): The Ironies and Risks of Deregulating Employment Regulation », in Koukiadaki A., Távora I., Martínez Lucio M. (eds.), *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis*, Brussels, ETUI, p. 499-553, <https://goo.gl/jHIYLB>.

G20 (2016), G20 Enhanced Structural Reform Agenda, July 15, <https://goo.gl/Bh68mn>.

Gal P., Theising A. (2015), « The Macroeconomic Impact of Structural Policies on Labour Market Outcomes in OECD Countries:

STRATÉGIE POUR L'EMPLOI EN TEMPS DE CRISE : UN TOURNANT DE L'OCDE ?

- A Reassessment », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1271, November 27, <https://goo.gl/KScwg5>.
- Janssen R. (2016), « The OECD on Jobs Protection: New Findings but Old Policy Recipes on “Your wage or your job” », *Social Europe* column, July 7, <https://goo.gl/vh7VOa>.
- OCDE (1999), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/kyk9OM>.
- OCDE (2001), *La nouvelle économie : mythe ou réalité ? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/eAe4sj>.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/tzn2T3>.
- OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/cP460G>.
- OCDE (2016a), *Réformes économiques 2016. Objectif croissance*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/ltfQZO>.
- OCDE (2016b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/F53Maz>.
- OCDE (2016c), L'évaluation des compétences des adultes (PIAAC), <https://goo.gl/l6OaBo>.
- OCDE (2016d), *L'articulation entre productivité et inclusivité*, Paris, Éditions OCDE, <https://goo.gl/uRwifU>.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study : Facts, Analysis, Strategies*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016), « How Does the United States Compare? », in *Employment Outlook 2016*, Paris, OECD Publishing, <https://goo.gl/Na4taf>.
- The Seattle Minimum Wage Study Team (2016), *Report on the Impact of Seattle's Minimum Wage Ordinance on Wages, Workers, Jobs, and Establishments Through 2015*, Seattle, University of Washington, July, <https://goo.gl/fy7kPU>.
- UNCTAD (2016), *Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*, Trade and Development Report 2016, United Nations, <https://goo.gl/MzORAC>.
- Visser J. (2016), Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pact (IC-TWSS) in 51 Countries Between 1960 and 2014, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), <https://goo.gl/2fmX3z>.

Espagne

Dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain

Catherine VINCENT*

La crise économique mondiale de 2008 a révélé la vulnérabilité du modèle de croissance espagnol des années 2000 : intensif en emplois peu qualifiés et peu stables, fondé sur la demande des ménages tournée vers les secteurs de l'immobilier et des services et favorisée par la faiblesse des taux d'intérêt, ce modèle n'a pas survécu au retournement des marchés de l'immobilier et du crédit. Si l'Espagne a été touchée par la récession économique avec la même ampleur que la plupart des autres pays, l'évolution de l'emploi la singularise. À partir de 2008, la très nette détérioration du marché du travail a été aussi spectaculaire que l'avait été son redressement entre 1997 et 2007. Sur cette période en effet, grâce à une croissance annuelle du PIB au voisinage de 4 %, supérieure à celles observées au niveau européen, le taux de chômage jusque-là anormalement élevé et qui frappait en 1996 plus de 20 % de la population active, était passé à 13 % en 2001 puis descendu jusqu'à 7,9 % en juillet 2007. Le taux de chômage est reparti à la hausse dès 2008 pour atteindre un pic à 26,2 % en 2013, dépassant en 2010 le niveau qu'il atteignait

dans les années 1980. Il était encore de 20,9 % fin 2015 et a baissé à 18,9 % au troisième trimestre 2016, passant ainsi pour la première fois depuis six ans sous la barre des 20 %. L'ajustement s'est fait au travers de la destruction d'emplois, en particulier des contrats temporaires : 3,3 millions d'emplois détruits sur 2008-2013, soit près de 20 % de l'emploi total. Depuis la fin 2013, le rebond de l'activité et la très faible progression des salaires explique le retour des créations d'emplois beaucoup plus que les réformes du marché du travail dont l'appropriation par les acteurs reste limitée (Anne-Braun *et al.*, 2016). Entre la fin 2013 et la fin 2015, le PIB a crû de 5,4 % et l'emploi de 5,3 %. Comme dans les décennies précédentes, la reprise de l'emploi a donc accompagné de manière synchrone celle de l'activité.

Les caractéristiques propres du marché du travail espagnol expliquent largement l'explosion du chômage depuis 2008. Dans la crise, les ajustements de l'emploi à la récession se sont faits grâce à une flexibilité externe profitant de la segmentation structurelle du marché du travail espagnol où la part des emplois temporaires est très supérieure

* Chercheure à l'IRES.

à celle des autres pays européens : 33 % des salariés sur la période 1995-2008 contre environ 13 % pour l'Union européenne à 15 (UE 15). Cette préférence pour la flexibilité externe a pourtant été la cible des réformes menées depuis la fin des années 1990, sans succès évident jusqu'à maintenant.

Trente années de réformes pour un marché du travail toujours segmenté (1977-2007)

Depuis le début des années 1980, plus d'une cinquantaine de textes de lois ont réformé le marché du travail espagnol. C'est dire si la flexibilité du marché du travail est un problème récurrent des politiques publiques espagnoles, que ce soit pour l'accroître ou pour la limiter, et un serpent de mer dans le débat entre organisations syndicales et patronales.

Dans la première décennie de la transition démocratique, du fait de la crise économique du début des années 1980 mais aussi des contraintes imposées par l'entrée dans l'Union européenne, les performances du marché du travail se sont détériorées fortement. La nécessaire transformation du marché du travail s'est opérée dans un premier temps par la voie de l'action gouvernementale, en concertation avec les interlocuteurs sociaux. Très vite (1988), les différentes réformes législatives, portées par le gouvernement socialiste de Felipe Gonzales et ayant pour but de déréguler le marché du travail ont été menées dans un climat de vives tensions sociales marquées par l'opposition des organisations syndicales. Les réformes imposées cherchaient à introduire une forte flexibilité de l'emploi, autant pour répondre aux besoins des entreprises dans une économie de plus en plus ouverte que pour contourner les

règles contraignantes de fonctionnement du marché du travail issues de la période franquiste. Ces réformes avaient trois objectifs classiques : assouplir les règles de recours et de renouvellement des contrats temporaires ; favoriser la mobilité géographique et professionnelle strictement encadrée jusqu'aux années 1980 ; diminuer le coût du licenciement. Les différentes dispositions législatives adoptées entre 1988 et 1993 mais surtout la loi de 1994 ont transformé en profondeur le marché du travail. L'agence pour l'emploi (INEM) a perdu son monopole de placement au profit des agences de travail temporaire qui ont obtenu leur reconnaissance juridique. Par ailleurs, la loi de 1994 a donné aux entreprises la possibilité de créer leur propre agence de travail temporaire. À la mi-1990, l'Espagne ne comptait pas moins de 18 types de contrats temporaires. Les formes d'emplois temporaires se sont alors massivement diffusées (Vincent, 2005), leur poids dans l'emploi salarié passant de 15 % en 1985 à 35 % en 1995 pour ne plus redescendre en-dessous de la barre des 30 %. Le succès de ces formules auprès des entreprises a transformé le marché du travail sur lequel, à partir de 1994, le contrat temporaire est devenu le mode majoritaire d'embauche.

À la fin des années 1990, les dysfonctionnements du marché du travail – persistance d'un haut niveau de chômage malgré de bonnes performances macro-économiques et forte segmentation de l'emploi – deviennent le problème principal des pouvoirs publics et des interlocuteurs sociaux. Les positions de ces derniers se sont rapprochées : le patronat, au moins celui des grandes entreprises, convenant que la stabilité de l'emploi était un élément indispensable de la compétitivité ; les syndicats se ralliant à l'idée que la réglementation encadrant

le licenciement pouvait faire obstacle à la création d'emplois stables. Ce consensus a abouti à l'accord interprofessionnel de 1997 qui tentait d'instaurer des dispositifs pour unifier un marché du travail segmenté (Tuchszirer, Vincent, 1997 ; encadré 1). Paradoxalement, la réforme de 1994, la plus radicale, n'avait pas modifié le régime indemnitaire des licenciements¹. Le choix fait par le gouvernement de l'époque, certainement dans l'espoir de se concilier les organisations syndicales, avait consisté à « ne pas toucher aux acquis des travailleurs à emploi stable tout en incitant au développement d'emplois précaires à droits allégés : plus qu'assouplir le fonctionnement du marché du travail, il s'est agi de faire du deuxième marché du travail le marché dominant de demain » (Auvergnon, Gil y Gil, 1995). L'accord de 1997 crée un nouveau contrat de travail à durée indéterminée en faveur de certains publics cibles. C'est sans doute une des mesures les plus importantes puisqu'elle vise à lutter contre la précarisation très sélective du marché du travail, précarisation fortement concentrée sur certains groupes sociaux. En contrepartie de l'embauche de ces publics cibles, les entreprises bénéficient en cas de rupture du contrat de travail d'une réduction du coût du licenciement. L'objectif est d'obtenir une plus grande flexibilité dans les conditions de licenciement des salariés à emploi stable en échange d'une utilisation plus limitée des contrats précaires pour favoriser l'embauche de salariés permanents. L'impact de la création de ce nouveau contrat est mitigé : les embauches en CDI sont redevenues majoritaires, principalement grâce à ce

nouveau contrat, mais le poids des CDD n'a que légèrement baissé dans le secteur privé. À partir de 2001 et jusqu'à l'élection de José Luis Zapatero en 2004, la position du gouvernement Aznar (conservateur) a au contraire été d'imposer unilatéralement un retour vers une dérégulation du marché du travail. Les deux décrets, adoptés en 2001 et 2002 malgré la mobilisation des organisations syndicales, visaient à flexibiliser le recours au temps partiel et à favoriser une insertion rapide dans l'emploi.

Malgré la politique contractuelle menée pour améliorer la qualité des emplois, la précarité reste une dominante du marché du travail espagnol. En 2008, environ un tiers des salariés sont titulaires de contrats temporaires et seulement 22 % des embauches sont en contrats à durée indéterminée. C'est principalement le non-renouvellement des contrats temporaires qui va permettre les ajustements rapides des effectifs dans la crise. Selon l'OCDE, entre juin 2008 et juin 2009, 90 % des pertes d'emploi concernent des contrats temporaires. L'autre faiblesse tient à la qualification des emplois créés dans la dernière décennie. Dans les secteurs moteurs de la croissance, le tourisme, la construction et les services aux particuliers, les créations ont surtout concerné des emplois peu qualifiés, ce qui a permis l'intégration sur le marché du travail d'une main-d'œuvre féminine et immigrée peu formée. Dans le même temps, le niveau d'éducation a fortement progressé mais il est encore nettement plus faible que celui des grands pays européens. Les anciens secteurs créateurs d'emploi, touchés de plein fouet par la

1. L'indemnité légale de licenciement était, jusqu'aux dernières réformes, de 20 jours de salaire par année d'ancienneté. Si le licenciement était jugé abusif, le montant des indemnités était porté à 45 jours. Dans la pratique, les tribunaux du travail jugeaient fréquemment les licenciements comme abusifs. Surtout, la grande majorité des licenciements se faisait à la suite d'un accord entre l'employeur et le salarié octroyant cette indemnité maximale afin d'éviter toute procédure judiciaire.

Encadré 1

Les points clefs de l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi de 1997

Inciter à la création d'emplois permanents en faveur de publics spécifiques

Un nouveau contrat de travail à durée indéterminée est créé en faveur des jeunes de moins de 30 ans, des chômeurs de longue durée (plus d'un an de chômage), des salariés âgés de plus de 45 ans, des travailleurs handicapés et des salariés sous contrat temporaire (CDD, intérim, formation). En cas de rupture de ce nouveau contrat de travail, l'indemnité de licenciement est réduite à 33 jours d'indemnisation par année d'ancienneté.

Élargir les causes de licenciement pour motif économique

Une entreprise pourra procéder à des licenciements économiques si ces suppressions d'effectifs surviennent pour améliorer la situation économique de l'entreprise, renforcer sa position concurrentielle sur le marché, permettre une meilleure adaptation des effectifs aux variations des carnets de commande. Des raisons d'ordre technique ou organisationnel pourront également être invoquées pour motiver le licenciement économique.

Mieux encadrer le contrat temporaire

Il s'agit de mettre un terme à l'utilisation abusive des contrats temporaires. Toutefois, peu de modifications sont apportées dans le cadre de l'accord. Seul le contrat temporaire pour cause de création d'entreprise ou de lancement de nouvelles activités est supprimé. D'une certaine façon, les parties signataires s'engagent, sous forme de déclaration d'intention, à tout mettre en œuvre pour tenter de moraliser le recours au travail temporaire.

Améliorer la couverture salariale des contrats de formation

Un nouveau contrat de formation se substitue à l'actuel contrat d'apprentissage largement déconsidéré auprès des jeunes pour son faible contenu formatif. L'apprentissage fonctionnait en fait comme une simple mesure d'abaissement du coût salarial sans offrir aux jeunes de perspectives d'insertion professionnelle. Seuls 2 % des contrats d'apprentissage étaient transformés en contrat à durée indéterminée. Le contrat de formation qui lui succède vise moins à améliorer la qualité de cette modalité d'emploi en termes d'insertion ou de formation qu'à renforcer la couverture salariale de ce type de contrat. Ainsi, le salaire versé sera fixé par convention collective et ne pourra pas être inférieur au salaire minimum réglementaire (dans le cas de l'apprentissage, la rémunération pouvait être légèrement inférieure au salaire minimum). Il est également prévu de renforcer la protection sociale de cette forme de contrat en alternance.

crise, ont remis sur le marché du travail une population dont les emplois étaient plus souvent précaires et moins qualifiés

que la moyenne des salariés et dont le reclassement dans un contexte de crise s'avère difficile.

Au cours des années 1990 et 2000, la résorption du chômage s'est appuyée sur des stratégies de court terme dont le prix à payer a été une forte segmentation des statuts d'emploi. Cette segmentation, qui amplifie l'impact de la récession, explique que l'Espagne ait retrouvé son record peu enviable du passé, celui de lanterne rouge de la zone euro en matière de chômage.

**Le tournant de la crise
des dettes souveraines
et les réformes de 2010-2012**

Dans les premiers temps de la crise économique, le gouvernement espagnol, à l'instar d'autres gouvernements européens, pratique une politique de soutien de la demande. Dès 2009 pourtant, devant la montée des déficits publics qui atteignent 11,4 % du PIB à la fin de l'année, le gouvernement adopte un tour de vis budgétaire mais qui épargne encore les dépenses sociales. La crise de la dette de la zone euro va changer la donne.

La crise financière grecque du début 2010 met sur la sellette un certain nombre de pays dont l'Espagne. Les pressions de la Commission européenne et des marchés financiers s'accroissent et imposent au gouvernement Zapatero un durcissement de la rigueur budgétaire. À partir de la mi-2010, il adopte un plan de rigueur budgétaire drastique au risque d'être contre-productif en termes de croissance. Ce programme, en rupture avec les orientations précédentes, s'appuie sur un triptyque classique : un plan de retour à l'équilibre des finances publiques, une réforme du marché du travail et une révision du système de retraite publique. Des économies budgétaires sont annoncées dès mars 2010, la réforme des retraites programmée pour 2011 et

celle du marché du travail publiée au *Bulletin officiel* le 18 septembre 2010. La réforme comporte quatre volets : lutter contre la segmentation du marché du travail en réduisant l'attractivité des contrats précaires et en rapprochant leurs coûts de ceux des contrats stables, améliorer la flexibilité interne des entreprises, augmenter l'emploi des jeunes et améliorer le fonctionnement des services de placement (encadré 2). La loi modifie certes les règles du licenciement dans un sens moins favorable aux salariés mais elle répond aussi à la volonté de réduire la segmentation du marché du travail et de favoriser la flexibilité interne. Les organisations syndicales y ont surtout vu les aspects qui lèsent les travailleurs, l'encadrement supplémentaire des contrats à durée déterminée leur semblant de peu de poids face à la réduction des coûts du licenciement.

Un tournant significatif se produit début 2011, comme résultat des pressions accrues de l'Union européenne que les mesures d'austérité espagnoles ne satisfont pas. Contrairement à d'autres pays, comme son voisin le Portugal, l'Espagne est simplement mise sous surveillance mais les recommandations européennes, notamment celles formulées dans la lettre envoyée secrètement par la Banque centrale européenne (BCE) au gouvernement espagnol en 2011, ne sont pas moins détaillées et contraignantes et exigent d'aller plus loin dans la flexibilisation du marché du travail et la décentralisation de la négociation collective. Les réformes qui vont suivre – la première, au contenu encore limité, à l'été 2011, et la seconde, nettement plus radicale, avec le retour au pouvoir des conservateurs – vont dans ces directions. L'objectif commun est de favoriser la flexibilité interne des entreprises afin d'éviter le recours à des licenciements en cas de difficultés. Le décret

royal de juin 2011 accroît ainsi les possibilités de flexibiliser le temps de travail dans l'entreprise et facilite le décrochage des clauses salariales de branche pour les entreprises en difficulté. La réforme de 2012 constitue une véritable rupture avec le modèle antérieur.

Dès son arrivée au pouvoir en novembre 2011, le conservateur Mariano Rajoy prend des mesures fortes de dérégulation du marché du travail et de la négociation collective (encadré 3). Le nouveau chef de gouvernement tient à se démarquer de son prédécesseur socialiste en donnant satisfaction aux principales revendications que le patronat n'avait jusque-là pas réussi à faire accepter par les syndicats ou le gouvernement. Deux dispositions entendent plus particulièrement promouvoir la flexibilité interne : d'une part, celle augmentant les pouvoirs de l'employeur sur les modifications unilatérales du contrat de travail ; d'autre part, celle renforçant la négociation collective au niveau de l'entreprise. La priorité est désormais donnée aux accords d'entreprise sur les niveaux conventionnels supérieurs dans le but de prendre en compte les besoins particuliers de l'entreprise. De plus, les possibilités offertes aux employeurs d'invoquer des causes économiques, techniques, d'organisation ou de production pour sortir du champ d'application de la convention collective sont renforcées. Ces clauses de « décrochage » existaient déjà mais, outre le fait que la définition des cas de figure les autorisant a été notablement élargie, en cas de désaccord entre l'employeur et les représentants des salariés, le dernier mot revient à la commission consultative nationale des conventions collectives (CCNCC). Ce processus obligatoire d'arbitrage est vivement contesté par les syndicats car cette commission n'est pas paritaire mais tripartite, avec des

représentants de l'administration centrale. Pour les organisations syndicales, il s'agit d'une ingérence de l'État dans la négociation collective

L'autre objectif de la réforme est de faciliter le licenciement afin d'encourager le recrutement en CDI. Un certain nombre de mesures prévoient la simplification des procédures de licenciement et la réduction des indemnités.

**L'impact de la réforme de 2012
sur la négociation collective :
une modération salariale négociée
par les acteurs**

L'évolution des salaires, jugée trop dynamique par rapport au PIB, fait également partie des rigidités supposées du marché du travail contre lequel le gouvernement entend lutter, notamment par le biais des clauses de dérogation. La modération salariale apparaît cependant plus comme le résultat de l'action des interlocuteurs sociaux. Le tissu conventionnel se caractérise par sa fragmentation et le peu de hiérarchisation entre ses différents niveaux. La coordination entre ceux-ci, assurée par les accords interprofessionnels, est de ce fait indispensable. De 2002 à 2008, les confédérations syndicales, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO, commissions ouvrières) et l'Union générale des travailleurs (UGT) comme les organisations patronales, la Confederación Española de organizaciones empresariales (CEOE, Confédération espagnole des entreprises) et la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Cepyme, Confédération espagnole des PME) ont signé chaque année un accord-cadre interprofessionnel sur la négociation collective (AINC). Les dispositions contenues dans les AINC

Encadré 2

**Décret royal 10/2010 de juin 2010 et loi 35/2010
du 17 septembre 2010 portant réforme du marché du travail**

Réduire l'attractivité des CDD

- En cas de successions de CDD sur le même emploi, la règle permettant la requalification de ce CDD en CDI est rendue plus favorable aux salariés en permettant cette requalification même en cas de changement de fonction ou de changement d'employeur dans le même groupe d'entreprises, ou suite à un transfert d'entreprise ;
- une durée maximale de trois ans est établie pour les CDD conclus pour une tâche définie. Dans le cadre du processus parlementaire, une dérogation a été introduite pour le secteur de la construction qui peut, par accord collectif, se soustraire à ces limitations ;
- l'indemnité de fin de CDD (en dehors des apprentis, stagiaires et remplaçants) est augmentée progressivement de huit jours par année travaillée à 12 jours en 2015.

Modification des règles du licenciement

- Une nouvelle formulation plus libérale des causes de licenciement économique est introduite qui impose à l'entreprise de prouver, outre sa situation économique négative, le lien raisonnable entre cette situation et les licenciements. Cette notion de caractère raisonnable n'existait pas jusque-là et a pour but d'éviter des procédures judiciaires ;
- avec l'assouplissement de la procédure de licenciement individuel, la période de préavis est ramenée de 30 à 15 jours. Le non-respect de la procédure de licenciement n'emportera pas la nullité de la décision, et donc la réintégration du salarié, mais uniquement une indemnisation pour licenciement injustifié ;
- le fonds de garantie des salaires (FGS) prendra à sa charge une fraction de l'indemnité que l'employeur devrait verser pour un licenciement. Sur la base d'une indemnité de 20 jours de salaire par année travaillée (licenciement justifié), le FGS prendra à sa charge huit jours et l'employeur 12 ;
- le CDI spécial lancé en 1997 dans l'objectif de réduire la précarité de l'emploi (qui comporte une indemnisation de licenciement de 33 jours) est étendu à presque tous les publics.

Améliorer la flexibilité interne

- La loi redéfinit les situations dans lesquelles l'employeur peut changer unilatéralement les conditions de travail (horaires, obligations, salaires, etc.). Elle autorise désormais l'employeur à modifier ces conditions de travail pour éviter l'évolution négative de l'entreprise ;
- la réduction du temps de travail requise pour basculer dans le régime du chômage partiel passe d'une réduction minimale d'au moins un tiers du temps de travail à 10 %. Le chômage partiel est également rendu plus avantageux pour les employeurs ;

■■■

- les clauses de décrochage des accords collectifs sectoriels pour les entreprises en difficulté économique sont rendues possibles. La décision de pratiquer des salaires inférieurs doit faire l'objet d'un accord entre l'entreprise et les représentants des travailleurs.

Augmenter l'emploi des jeunes

La réforme cherche à rendre l'apprentissage plus attractif pour les employeurs, principalement en supprimant les contributions sociales. De plus, les apprentis bénéficieront de l'assurance chômage. Le gouvernement subventionnera également tout emploi proposé à un jeune rencontrant des difficultés pour intégrer le marché du travail à hauteur de 800 euros mensuels pendant trois ans.

Améliorer les services de placement

Les agences de placement privées, qui ne pouvaient être que des organisations non lucratives, peuvent désormais être des entreprises à but lucratif.

ne sont pas contraignantes mais elles guident les négociateurs des conventions collectives principalement en matière de salaires, de temps de travail, mais aussi d'emploi et de conditions de travail. Les augmentations salariales négociées dans ces accords annuels prennent comme base les prévisions gouvernementales en matière d'inflation pour l'année. Si aucun accord n'a pu être signé en 2009, le patronat contestant les indicateurs d'inflation et réclamant que les entreprises en difficulté puissent s'exempter des augmentations de salaires, un AINC a finalement été conclu en 2010 pour les trois années à venir.

La signature début 2012 d'un accord national interprofessionnel sur l'emploi et la négociation collective (AENC) pour 2012, 2013, 2014, qui définit les orientations des négociations salariales des autres niveaux dans les trois années à venir, confirme la volonté des acteurs syndicaux mais aussi patronaux de maintenir un cadre national et sectoriel pour les relations contractuelles. Cependant,

l'accord, en rupture avec les pratiques antérieures liant augmentation de salaire et inflation, concède des pertes de pouvoir d'achat pour 2012 et appuie la modération salariale pour les années suivantes sur les résultats de l'entreprise. Les négociations de branche qui se sont développées en application de cet accord sont plus diversifiées que précédemment : certaines se contentent de conditionner l'évolution des salaires à une norme générale et collective comme la croissance du PIB ; d'autres vont plus loin dans la flexibilisation en introduisant une référence aux résultats des entreprises, voire d'un établissement. L'accord a été renouvelé en 2015.

Les effets de la réforme sur la négociation collective sont pour l'instant peu évidents à interpréter. Paradoxalement, plusieurs études constatent une redynamisation des processus de négociation collective en 2013 ¹. La reprise économique ainsi que la volonté des acteurs sociaux de contrer les effets de la réforme expliquent ce constat. Au niveau

1. Bilan réalisé fin décembre 2012 pour *Planet Labor* par l'Institut international Cuatro casas (20 décembre 2012, réf. 120759, www.planetlabor.com) ; Cruces *et al.* (2016).

Encadré 3

Décret royal 3/2012 du 10 février 2012 et loi 3/2012 du 6 juillet 2012 sur les « mesures urgentes pour la réforme du marché du travail »

En matière de créations d'emplois

- Création d'un nouveau contrat, réservé aux entreprises de moins de 50 salariés, dont la période d'essai peut durer un an ; incitations fiscales pour les contrats concernant des chômeurs ;
- réduction des cotisations sociales lors de la création d'emplois permanents pour certains publics : jeunes de moins de 30 ans, chômeurs de plus de 45 ans ;
- rétablissement de l'interdiction d'enchaîner des contrats temporaires pendant plus de 24 mois avec un même salarié ;
- création d'un compte formation qui suit le salarié tout au long de sa vie professionnelle et est abondé par un droit à 20 heures de formation annuelle payées par l'entreprise.

En matière de rupture du contrat de travail

- En cas de licenciement injustifié (*improcedente*), l'indemnité est ramenée, pour l'ensemble des contrats de travail, à 33 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 24 mois de salaire). Elle était précédemment de 45 jours de salaire par année d'ancienneté (avec un maximum de 42 mensualités) ;
- l'appréciation qui motive le licenciement pour absentéisme injustifié d'un salarié n'est plus évaluée en relation avec le niveau de cet absentéisme pour l'ensemble du personnel de l'entreprise mais individualisée ;
- l'autorisation administrative de licenciement économique collectif est supprimée ;
- les motifs de recours au licenciement économique, qui reste indemnisé à hauteur de 20 jours par année d'ancienneté, sont redéfinis et étendus afin de donner plus de sécurité juridique aux employeurs qui procèdent à de tels licenciements ;
- les mises à la retraite par l'employeur sont interdites.

En matière de négociation collective

- Le maintien des avantages acquis dans le cadre des accords collectifs arrivés à échéance ou dénoncés (principe d'*ultractividad*) est limité à un an ;
- les accords d'entreprise ont priorité sur les conventions collectives de niveau supérieur en matière d'organisation du temps de travail, de rémunérations, de mobilité interne... ;
- les employeurs peuvent faire valoir des raisons économiques, techniques ou organisationnelles pour procéder unilatéralement à des modifications substantielles des contrats de travail (temps de travail, heures complémentaires des contrats de travail à temps partiel, mobilité géographique et fonctionnelle...) ;

■ ■ ■

- en l'absence d'accord d'entreprise sur la répartition du temps de travail annuel, l'employeur peut en distribuer 10 % de manière flexible ;
- les entreprises qui accusent deux trimestres de pertes consécutives pourront déroger aux conditions de la convention collective de secteur. En cas de désaccord entre l'employeur et les organisations syndicales sur l'application de cette clause dérogatoire, la CCNCC statue sur ce désaccord dans un délai de 25 jours.

des entreprises, de nombreux accords de « décrochages » salariaux ont été conclus en 2013 et 2014, montrant une utilisation des mécanismes de flexibilité interne, mais ce type d'accords a tendance à régresser en 2015 (tableau 1). Ils ne concernent qu'un nombre réduit de salariés dans des entreprises de taille de plus en plus petite, principalement dans le secteur des services. Selon une enquête réalisée par le ministère du Travail espagnol en 2013, 6,8 % seulement des entreprises ont eu recours aux possibilités de flexibilité interne pour modifier leurs systèmes de rémunération. Si l'on regarde plus spécifiquement les accords signés depuis 2012 dans des entreprises qui n'en avaient pas jusque-là, donc dans de nouvelles unités de négociation, ceux-ci sont très majoritairement moins favorables que les accords de branche applicables (Vivero Serrano *et al.*, 2016) : ces accords ont pour objectif de réduire les coûts salariaux en limitant les augmentations des salaires de base mais aussi les compléments salariaux ou la compensation des heures supplémentaires. Pour autant, la couverture par des accords d'entreprise reste minoritaire par rapport aux accords de niveaux supérieurs qui demeurent le mode dominant d'organisation de la négociation collective.

On constate en effet, au niveau des branches, la volonté de certains acteurs patronaux de ne pas profiter des possibilités offertes par la réforme du marché du travail. C'est ouvertement l'orientation du patronat de la métallurgie qui défend le rôle de la négociation de branche, y compris dans la recherche d'une plus grande flexibilité des conditions de travail. Après avoir signé dès juin 2012 une déclaration réaffirmant sa préférence pour les marges de manœuvre ouvertes par les accords de branche, la fédération patronale Confemetal a finalement conclu en mars 2016 avec les fédérations syndicales du secteur la première convention collective nationale de la métallurgie¹. Le patronat des industries chimiques est sur la même ligne. La convention pour 2012-2014 signée en janvier 2013 dans ce secteur garde la primauté de la branche pour fixer des contenus minimaux en matière de salaires, de temps de travail ou de classifications professionnelles et reconnaît la nécessité d'un accord préalable avec les représentants du personnel dans l'entreprise pour modifier les conditions de travail à ce niveau. Dans d'autres secteurs au contraire, les fédérations patronales cherchent à utiliser au maximum les marges de flexibilité que donne la nouvelle législation, comme dans le secteur de la grande distribution.

1. La métallurgie était l'un des secteurs d'activité à ne pas avoir de convention collective de branche et à être régi aux niveaux inférieurs par 11 conventions sous-sectorielles, par des conventions collectives provinciales (51 couvrant 80 % des salariés) et par des conventions dans les grandes entreprises.

Tableau 1. Dérogations temporaires aux accords de branche au niveau des entreprises (2012-2016)

Année	Nombre de dérogations	Nombre de salariés	Total accords d'entreprise	Total salariés
2012	748	29 352	1 241	289 375
2013	2 512	159 550	1 897	376 470
2014	2 073	66 203	1 522	249 303
2015	1 437	43 173	1 227	168 278
2016*	1 019	23 324	520	98 952

* Chiffres provisoires : conventions enregistrées jusqu'à août 2016.
 Source : Estadísticas de los convenios colectivos, Ministerio del Empleo.

Les évolutions récentes de la négociation de branche montrent que les nouvelles règles de la négociation collective ne se traduisent pas toujours par une régression des droits des salariés mais les employeurs se retrouvent en situation de force pour imposer leur choix de maintenir ou non un encadrement négocié sectoriel ou d'entreprise. Le bilan est, en tout cas, une plus grande fragmentation des conditions de travail et d'emploi selon les secteurs, fragmentation encore plus accentuée si l'on regarde le niveau des entreprises.

L'Espagne fait partie des pays de la zone euro dans lequel le salaire moyen a le plus baissé en termes réels : de l'ordre de 6 % entre mi-2009 et fin 2015 (Anne-Braun *et al.*, 2016). La modération salariale a probablement davantage résulté de la pression du chômage et des accords de modération salariale que des réformes visant à renforcer la flexibilité. Selon les enquêtes de l'Institut national de la statistique (INE), cette évolution est cependant contrastée selon les secteurs puisque les salaires du secteur manufacturier ont légèrement augmenté pendant que ceux des services et de la construction baissaient. La baisse a également été deux fois plus grande pour les salariés en CDD

que pour ceux en CDI et nettement plus importante pour les jeunes.

Un impact mitigé des réformes 2010-2012 en termes d'emploi

En termes d'emploi, l'objectif de la réforme est double : aider au maintien des salariés en emploi en promouvant la flexibilité interne ; favoriser la création d'emplois en facilitant le licenciement. Les premières évaluations de l'impact des réformes menées par des organisations internationales (OECD, 2013, notamment) ou par des institutions espagnoles comme la Banque d'Espagne (Izquierdo *et al.*, 2013...) étaient relativement optimistes quant à l'ampleur des emplois préservés ou créés. Depuis, les interprétations sont plus prudentes. S'il est indéniable que les créations d'emplois sont reparties, elles accompagnent de manière synchrone la reprise de la croissance et le taux de chômage reste élevé comparé aux autres pays européens. Entre la fin 2013 et la fin 2015, le taux de chômage a reculé de 5,3 % pendant que le PIB augmentait de 5,4 %, soit un taux équivalent. Les études menées depuis 2012 ne concluent pas non plus de manière claire sur les effets imputables directement à la réforme de 2012.

Si l'on regarde la qualité des emplois créés, la dualité du marché du travail n'a que peu reculé. Le poids des contrats temporaires dans l'emploi total a diminué depuis 2008, passant en 2011 en dessous de 25 %, mais rappelons que sur cette période, environ 90 % des destructions d'emplois ont été des fins de contrats temporaires. De plus, rien n'indique que les créations d'emplois l'ont été au travers de contrats permanents. Une étude de l'Institut syndical européen montre le contraire (Horwitz, Myant, 2015). Dans les six mois qui ont suivi la réforme, le pourcentage de contrats temporaires a chuté de 90,3 à 84,9 % de l'ensemble des nouveaux contrats conclus. Mais cet effet s'est rapidement inversé et ce pourcentage est remonté à 93,6 % en août 2014 et fluctue depuis sans tendance claire à la baisse. Surtout, la durée des contrats temporaires s'est notablement réduite. Une étude de l'UGT de 2016 montre que la durée moyenne de ce type de contrats est passée de 78,6 jours en 2007 à 53,4 jours en 2015, soit plus de 25 jours de moins. Les contrats de très courte durée (moins d'une semaine) ont explosé. Ainsi, la part de ceux-ci parmi les contrats à terme fixé dès la conclusion est passée de 27,9 % en 2007 à 43,7 % en 2015.

Conclusion

La réforme de la législation du travail a indéniablement déséquilibré les rapports entre les directions d'entreprise et les salariés. Les syndicats se retrouvent dans une position fragilisée qui les poussent à accepter des baisses de salaires supérieures à celles négociées dans d'autres pays européens et des conditions de travail dégradées. L'autre volet de la réforme de la négociation collective donne des marges de manœuvre

décisionnaires plus importantes aux employeurs. Ce sont les petites entreprises qui ont le plus recours à ce mode de flexibilisation, laissant les salariés concernés à la merci des décisions managériales.

Pour autant, les effets sur l'emploi sont limités, le taux de chômage reste nettement supérieur à son niveau de début de crise et la segmentation du marché du travail perdure. Cet impact mitigé provient certainement du caractère paradoxal de la réforme de 2012 : les mesures de flexibilité interne sont en effet couplées à une augmentation de la flexibilité externe par la facilitation du licenciement alors qu'une des caractéristiques de longue date du marché du travail espagnol est justement la prégnance de ce dernier type de flexibilité.

Sources :

Anne-Braun J., Bogue M., Guardo C., Mathieu R. (2016), « Quel bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ? », *Trésor-Eco*, n° 174, août.

Auvergnon P., Gil y Gil J.L. (1995), « La réforme du droit du travail en Espagne », *Droit social*, n° 2, février, p. 199.

Cruces Aguilera J., Lago Peñas J.M., Moreno Preciado R., Rocha Sanchez F., Sanz Berzal E. (2016), *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2013-2015)*, CCOO, Fundación 1° de mayo, Lefebvre El Derecho, Madrid.

Horwitz L., Myant M. (2015), « Spain Labour Market Reforms: The Road to Employment or to Unemployment? », *Working Paper*, n° 2015.03, ETUI, Brussels.

Izquierdo M., Lacuesta A., Puente S. (2013), « The 2012 Labour Reform: An Initial Analysis of Some of its Effects on the Labour Market », *Economic Bulletin*, Banco de España, September, p. 17-25.

OECD (2013), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, Paris, OECD Publishing.

Tuchszirer C., Vincent C. (1997), « Espagne : les partenaires sociaux s'imposent une

ESPAGNE

nouvelle forme de flexibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 46, mai.

Vincent C. (2005), « Espagne : la dérégulation à la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 97-108.

Vivero Serrano J.B., Cruz Villalón J., Pérez Rey J., Sepúlveda Gómez M. Morato García R. (2016), « La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial », in *Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012*, CCOO, Fundación 1° de mayo, Lefebvre El Derecho, Madrid.

Italie

Le « Jobs Act », un nouveau pas vers la flexibilité pour les travailleurs et vers la sécurité pour les employeurs

Udo REHFELDT*

Au début des années 2010 s'est opéré un double basculement en Italie. Alors que les réformes du marché du travail votées en 1997 et 2003 avaient pour objectif de flexibiliser la relation du travail à l'entrée, en créant de nouvelles formes atypiques à côté du contrat de travail à durée indéterminée (CDI), celles votées en 2012 et 2014-2015 avaient pour objectif une flexibilisation à la sortie, en rendant le licenciement d'un travailleur en CDI plus facile (Piazza, Myant, 2015). Dans le même temps s'est opéré un autre basculement. Alors que la législation des années 1960 et 1970 avait comme objectif de rééquilibrer la relation de travail en sécurisant les travailleurs, les réformes de 2012 et 2014-2015 ont eu pour effet de renverser ce rapport des forces, en sécurisant prioritairement l'employeur et en réduisant le rôle du juge, le tout au nom de l'objectif de créer des conditions favorables pour une croissance de l'emploi en CDI (Martelloni, 2015). Ce double mouvement a été largement influencé par des injonctions de la Commission

européenne et de la Banque centrale européenne (BCE). Contrairement aux proclamations du Premier ministre Matteo Renzi, ce n'est pas son projet de « Jobs Act » de 2014 qui a constitué un tournant, mais la lettre du 5 août 2011 des présidents sortant (Jean-Claude Trichet) et actuel de la BCE de l'époque (Mario Draghi) au Premier ministre Silvio Berlusconi, exigeant, comme condition d'un soutien financier, la réalisation rapide d'un certain nombre de réformes du marché du travail allant dans le sens de la flexibilisation à la sortie et des « besoins des entreprises ».

L'héritage législatif : la *Cassa integrazione*, le Statut des travailleurs et les premières réformes de 1997 et 2012

Dans les années 1960, le marché du travail italien a été régulé par une série de lois, notamment celle de 1960 interdisant le travail intérimaire et celle de 1962 réglementant le CDD. Cet édifice de

* Chercheur à l'IRES.

sécurisation a été couronné en 1970 par la loi appelée « Statut des travailleurs ». Cette loi a été essentiellement une loi de soutien aux syndicats, garantissant l'exercice des droits syndicaux dans l'entreprise. Dans son article 18, cette loi impose aussi la réintégration d'un travailleur victime d'un licenciement considéré comme abusif par le juge.

La sécurisation des CDI a aussi été soutenue par des « amortisseurs sociaux » (Leonardi, 2008). Le plus important amortisseur est la Cassa integrazione guadagni (CIG), une caisse financée par l'État et des cotisations. Elle a été créée après la Seconde Guerre mondiale pour financer le chômage partiel, initialement dans les seules entreprises industrielles, puis aussi commerciales, en difficulté conjoncturelle. La CIG a servi d'équivalent fonctionnel d'une assurance chômage, qui a été en Italie historiquement fragmentée et peu généreuse (Bisignano, 2014). En 1968, une CIG « extraordinaire » a été instituée pour soutenir des entreprises en crise ou restructuration. Les travailleurs en chômage partiel « à zéro heure » pouvaient être totalement dispensés de travailler et toucher une indemnité compensatoire de 80 % de leur salaire pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre ans (selon l'âge et la région). En 1991, une « indemnité de mobilité » s'y est ajoutée pour soutenir des travailleurs dans des entreprises en restructuration au-delà de la période d'indemnisation par la CIG. La durée maximale variait également selon l'âge et la région (entre 1 ou 3 ans dans le Centre-Nord et entre 2 et 4 ans dans le Sud). Par ailleurs, l'État disposait d'un monopole de placement et pouvait obliger les entreprises à embaucher prioritairement les travailleurs en chômage inscrits sur des listes locales. L'ensemble de

ces lois a valu à l'Italie une réputation de « rigidité ».

Face à la montée du chômage, de premiers éléments de flexibilité ont été introduits par la législation à partir des années 1990 (Pignoni, 2005). Ils concernaient d'abord la flexibilité à l'entrée, en créant de nouvelles formes de travail atypiques à côté du CDI et CDD. La première de ces réformes du marché du travail a été le « paquet Treu » de 1997, une loi nommée d'après le ministre du Travail d'un gouvernement de centre-gauche. Elle est en grande partie la transposition d'un accord national tripartite « pour l'emploi » signé en 1996. La loi Treu a aboli le monopole public du placement et a autorisé l'opération d'agences de travail intérimaire. Elle a aussi permis une utilisation élargie du travail à temps partiel, ainsi que des contrats de formation et d'apprentissage. En outre, elle a aboli la transformation obligatoire du CDD en CDI. Finalement, elle a introduit de nouvelles formes de contrats, notamment un contrat de travail para-subordonné appelé « contrat de collaboration coordonné et continu » (*co.co.co*).

En 2001, avec le gouvernement Berlusconi II, la droite revient au pouvoir, avec l'objectif de réaliser la demande de l'UE d'augmenter le taux d'emploi de l'Italie, alors un des plus bas d'Europe, et celle du patronat d'assouplir la législation du travail pour augmenter la flexibilité. La tâche de préparation des mesures du gouvernement est confiée à deux transfuges de l'ancien Parti socialiste, Maurizio Sacconi, sous-secrétaire au ministère du Travail, et Marco Biagi, un éminent juriste du travail. Les deux présentent en octobre 2001 un « Livre blanc sur le marché du travail en Italie » (Sacconi, Biagi, 2001) qui préconise une série de mesures de flexibilisation : une réforme des amortisseurs sociaux (CIG, allocation

chômage, service de l'emploi), une réforme du droit du licenciement, des assouplissements des règles du travail intérimaire et à temps partiel ainsi que des dérogations aux conventions collectives de branche.

Le gouvernement reprend immédiatement une idée phare du rapport, celle d'abroger, à titre temporaire et expérimental, l'article 18 du Statut des travailleurs, qui oblige la réintégration des travailleurs licenciés abusivement. Mais devant la contestation massive et unitaire des syndicats, il est forcé de retirer son projet de loi. Il se rapproche alors de syndicats minoritaires, la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs) et l'Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail), en concluant en juillet 2002 un pacte tripartite « pour l'Italie » que la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail) refuse de signer. Ce pacte préconise une suspension temporaire (pour trois ans) de l'article 18 pour les entreprises qui franchissent le seuil de 15 salariés. Il préconise également une réforme des amortisseurs sociaux, notamment l'ouverture aux services privés de placement et une amélioration des prestations pour les chômeurs assortie d'une obligation à participer à des programmes de formation. En février 2003, le gouvernement fait adopter une loi, intitulée « loi Biagi » en souvenir de son promoteur¹. Elle réalise différentes propositions du Livre blanc et introduit de nouvelles formes de travail atypique, y compris un nouveau contrat de projet, appelé « contrat de collaboration professionnelle » (*co.co.pro*), qui remplace l'ancien *co.co.co*.

Les effets des réformes sur l'emploi sont controversés. Une grande partie des nouveaux emplois créés ne sont qu'une régularisation de travailleurs migrants sortis de l'économie informelle. Jusqu'à la crise de 2008, la situation de l'emploi s'améliore néanmoins, surtout grâce à la croissance du nombre de CDD et du temps partiel, notamment féminin. Avec 6,1 % en 2007, le taux de chômage italien reste inférieur à la moyenne de l'Union européenne (7,2 %). Alors que le taux d'emploi des femmes augmente, celui des jeunes reste toujours très bas. Pour ces derniers, on observe un remplacement des CDI par des CDD (Piazza, Myant, 2015).

La crise de 2008, le tournant de 2011 et la réforme Fornero de 2012

En 2008, l'effondrement des exportations, puis des investissements, engendre un fort recul du PIB. L'emploi, soutenu par le mécanisme du chômage partiel financé par la CIG, recule toutefois beaucoup moins que le PIB. Le taux de chômage augmente, passant de 6 % en 2007 à 8 % en 2010. Face à l'aggravation des déficits publics, le gouvernement Berlusconi décide en juillet 2010 de coupes budgétaires et d'un gel salarial triennal des fonctionnaires. Cette cure d'austérité ne fait qu'approfondir la spirale de récession, provoquant un nouveau ralentissement de la croissance et une baisse des recettes fiscales. À l'été 2011, l'Italie est brusquement emportée dans la crise financière comme plusieurs pays de l'Europe du Sud. Les agences de notation décident de déclasser l'Italie. Comme condition d'un soutien financier et pour

1. Marco Biagi a été assassiné par les Brigades rouges en mars 2002.

« donner confiance aux investisseurs », les présidents sortant et actuel (à l'époque) de la BCE, Jean-Paul Trichet et Mario Draghi, exigent alors, dans une lettre commune au gouvernement Berlusconi du 5 août 2011, qu'il mette « immédiatement » en œuvre un certain nombre de mesures « audacieuses » supplémentaires ¹. Pour réduire le déficit public, la lettre demande :

- de réformer le système de retraites ;
- de diminuer le coût de la fonction publique par la mise en mobilité des fonctionnaires et la réduction de leurs salaires ;
- la libéralisation des services publics locaux, notamment à travers leur privatisation ;
- l'assouplissement de la législation sur les licenciements ;
- une réforme du système de la négociation collective pour « adapter les salaires et les conditions de travail aux besoins des entreprises ² ».

Toutes ces mesures doivent être mises en œuvre par des décrets ratifiés par le Parlement au plus tard fin septembre 2011.

Des recommandations européennes qui légitiment les projets du gouvernement

Ces demandes sont en partie en ligne avec les premières « recommandations spécifiques » que l'Italie avait reçues en juin 2011 de la Commission européenne dans le cadre de la procédure dite du « Semestre européen » (Rehfeldt, 2013). La Commission y avait déploré que le gouvernement italien n'ait pas abordé dans son premier « programme de réforme national », soumis en mai 2011, le sujet du dualisme du marché du travail, sous

prétexte que ce ne serait pas un problème spécifique à l'Italie. Pour la Commission européenne, le dualisme italien résiderait dans la conjonction de deux facteurs : une trop grande protection d'emploi des « insiders » sous contrat à durée indéterminée, notamment à travers le chômage partiel financé par la CIG, et une trop faible incitation à l'embauche sous contrat à durée déterminée. La Commission acceptait le recours à l'instrument de la CIG pour sauvegarder l'emploi en temps de crise mais elle estimait qu'il freinerait à long terme la mobilité des travailleurs entre entreprises et secteurs. Elle recommandait donc d'assouplir la législation sur les licenciements, quitte à améliorer le système d'indemnisation du chômage pour les travailleurs licenciés. En affichant ainsi sa préférence pour la flexibilité « externe » plutôt que pour la flexibilité « interne », la Commission épousait la revendication patronale ancienne qui considérait que faciliter les licenciements est une condition nécessaire pour la création d'emplois nouveaux.

Loin d'être offusqué par l'intervention de la BCE et de la Commission européenne dans les affaires internes de l'Italie, le gouvernement Berlusconi a vu dans ces injonctions une opportunité de réaliser enfin le programme de dérégulation du marché du travail du Livre blanc de 2002 dont un des auteurs, Maurizio Sacconi, était entretemps devenu ministre du Travail. En juin 2011, le gouvernement avait présenté un plan d'austérité qui prévoyait notamment la suppression de 250 000 postes dans la fonction publique, un gel des retraites et l'augmentation de l'âge de la retraite

1. Cette lettre a d'abord été tenue secrète, mais elle a été publiée *in extenso* par le *Corriere della Sera* du 29 septembre 2011 (en français dans *Challenge*, 30 septembre 2011).

2. Nous laissons ici de côté la question de la décentralisation dérogatoire de la négociation collective, qui est traitée par nous ailleurs (Rehfeldt, 2013).

pour les femmes. Après l'injonction de la BCE, il y a ajouté, en septembre 2011, un article 8 qui invente un nouveau type d'accord « de proximité » (d'entreprise ou territorial) qui peut déroger non seulement à la convention collective de branche, mais aussi à la loi (y compris à l'article 18 du Statut des travailleurs), afin « d'augmenter l'emploi, améliorer la qualité des contrats de travail, stopper le travail irrégulier, accroître la compétitivité et le salaire, gérer des crises industrielles et de l'emploi, favoriser de nouveaux investissements et le lancement de nouvelles activités ¹ ».

Changement de gouvernement, accélération de la flexibilisation du marché du travail

En novembre 2011, Silvio Berlusconi a été contraint à la démission et a été remplacé par un gouvernement de « techniciens » dirigé par Mario Monti. Ce dernier a poursuivi et même accéléré la politique d'austérité et de flexibilisation du marché du travail. Ainsi, en décembre 2011, sa ministre du Travail, Elsa Fornero, a annoncé son intention d'abolir l'article 18 du Statut des travailleurs. Comme en 2002, ce projet a immédiatement provoqué l'opposition des trois confédérations syndicales, mais c'est la CGIL seule qui a appelé à la grève générale pour faire échouer ce projet. La mobilisation syndicale et des pressions du Parti démocrate (PD) ont porté leurs fruits. La loi finalement adoptée le 25 juin 2012, votée seulement par la moitié des députés PD, a atténué le projet initial en maintenant la possibilité de

réintégration dans plusieurs cas de figure (tableau 1). La réintégration reste obligatoire en cas de licenciement pour motif discriminatoire. Dans le cas d'un licenciement économique, le juge peut l'ordonner s'il y a « inexistence manifeste » d'une justification économique. Il peut aussi le faire pour les licenciements disciplinaires, mais seulement dans les cas les plus graves. Dans tous les autres cas, y compris le non-respect des procédures (sauf de nouveau pour les cas les plus graves), le juge doit se contenter d'ordonner à l'employeur de payer une indemnisation. Cette dernière doit désormais se situer à l'intérieur d'une fourchette de six à 12 mois de salaire. Si une réintégration est ordonnée, le salarié peut y renoncer en touchant une indemnisation majorée équivalente de 15 mois de salaire.

La loi du 25 juin 2012 élargit également la possibilité de recours à des CDD. L'obligation pour l'employeur de justifier ce recours est supprimée. La durée maximale du premier CDD est portée de six à 12 mois. L'enchaînement autorisé de plusieurs CDD reste limité à 36 mois, mais des dérogations seront dorénavant possibles par accord collectif.

Une nouvelle Assurance sociale pour l'emploi (ASPI) remplace toutes les formes antérieures, jusqu'alors fragmentées, d'assurance chômage. S'inspirant des réformes Hartz en Allemagne, le versement des indemnités est limité à 12 mois pour les travailleurs de moins de 54 ans et à 18 mois pour les autres, avec une baisse du montant des indemnités de 15 % après six mois. En même temps, les possibilités de recours à la CIG pour

1. En ratifiant le 21 septembre 2011 un accord national avec les syndicats, la confédération patronale Confindustria a demandé à ses entreprises affiliées de ne pas négocier des accords dérogatoires selon l'article 8 du décret-loi de Berlusconi, mais d'appliquer l'accord national, dans lequel les dérogations sont possibles uniquement pour « gérer des situations de crise » ou « en présence d'investissements significatifs pour favoriser le développement économique et de l'emploi de l'entreprise ».

**Tableau 1. Sanctions pour licenciement abusif
selon les réformes Fornero (2012) et Renzi (2014-2015)**

A. Entreprise de plus de 15 salariés

Type de licenciement	CDI selon la loi Fornero de 2012	Nouveau CDI du Jobs Act 2014-2015	Montant des Indemnités loi 2012	Montant des indemnités loi 2014-2015
Discriminatoire, « inefficace » (non écrit) ou « nul » (motif illicite, maternité)	Réintégration et indemnisation	<i>Inchangé</i>	Min. 5 mois Substitution * : 15 mois	<i>Inchangé</i>
Disciplinaire, économique ou motif personnel	Indemnisation	<i>Inchangé</i>	Min. 12 mois Max. 24 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)
... En cas d'inexistence prouvée du fait matériel	Réintégration et/ou indemnisation	<i>Inchangé</i>	Min. 12 mois Substitution * : 15 mois	<i>Inchangé</i>
Vice de forme (motif non communiqué)	Réintégration et indemnisation	Indemnisation	Min. 6 mois Max. 12 mois	2 mois pour 2 ans 12 mois pour 12 ans (max.)
Licenciement collectif sans respect des critères de choix des licenciés	Réintégration et indemnisation	Indemnisation	Max. 12 mois Substitution * : 15 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)
Licenciement collectif sans respect des procédures de consultation syndicale	Indemnisation	<i>Inchangé</i>	Min. 12 mois Max. 24 mois Substitution * : 15 mois	4 mois pour 2 ans 24 mois pour 12 ans (max.)

B. Entreprise de 15 salariés ou moins

Discriminatoire, « inefficace » (non écrit) ou « nul » (motif illicite, maternité)	Réintégration et indemnisation	<i>Inchangé</i>	Min. 5 mois Substitution * : 15 mois	<i>Inchangé</i>
Licenciement disciplinaire, économique, motif personnel ou vice de forme	Réintégration dans les 3 jours ou indemnisation **	Indemnisation	Min. 2,5 mois Max. 6 mois	2 mois pour 2 ans 6 mois pour 12 ans (max.)

* Indemnité de substitution au cas où le travailleur renonce à sa réintégration.

** Indemnité de substitution au cas où l'employeur refuse la réintégration.

Source : Auteurs d'après Rausel (2015).

financer le chômage partiel sont réduites. L'indemnité de mobilité sera supprimée à partir du 1^{er} janvier 2017 et remplacée par la nouvelle indemnité chômage qui est nettement moins généreuse.

La loi Fornero constitue un premier pas pour passer de la flexibilité interne à la flexibilité externe souhaitée par la Commission européenne, qui salue cet avancement. Le bilan établi par Piazza et Myant (2015) montre pourtant que cette réforme n'a nullement résolu les problèmes d'emploi de l'Italie. Le chômage continue à croître et l'emploi à décroître. Malgré l'abolition partielle de l'article 18, la part des CDI dans l'emploi n'a pas augmenté et reste aussi minoritaire. Cette aggravation de la situation de l'emploi va être la motivation principale d'une nouvelle réforme, le « Jobs Act » de 2014, qui va cependant dans la même direction, en faisant un pas supplémentaire dans la dérégulation, avec les mêmes résultats négatifs comme on le verra.

Le « Jobs Act » de Matteo Renzi (2014-2015)

En février 2013 ont lieu de nouvelles élections générales qui sont marquées par l'échec de la liste présentée par Mario Monti et par un recul du parti « Peuple de la Liberté » (PdL) de Silvio Berlusconi. Pour la première fois, les partis à la gauche du PD ne sont pas représentés au Parlement. Le PD est presque vainqueur, mais rate la majorité absolue des sièges au Sénat, en raison du succès de la liste antipolitique « Cinquestelle »

du comique Beppe Grillo, qui refuse de voter pour le secrétaire PD, Pier Luigi Bersani, candidat désigné par des primaires de gauche au poste de Premier ministre. Après cet échec, le PD est contraint de soutenir, conjointement avec le PdL et deux petits partis centristes, un nouveau gouvernement de « techniciens » dirigé par Enrico Letta (PD), avec comme vice-Premier Angelino Alfano (PdL). Sa base parlementaire se rétrécit lorsque Berlusconi se retire de la coalition. Le gouvernement est alors sauvé par une scission du PdL provoquée par Angelino Alfano, qui crée un nouveau petit parti appelé « Nouveau Centre-Droite » (NCD)¹. Paradoxalement, cela augmente son poids dans la coalition gouvernementale. Après la démission de Pier Luigi Bersani comme secrétaire du PD, le parti élit Matteo Renzi comme nouveau secrétaire. Ce dernier pousse Enrico Letta à la démission et se fait élire Premier ministre, en février 2014, à la tête d'une coalition inchangée, avec toujours Alfano comme vice-Premier.

Renzi avait proposé en janvier 2014 un grand programme appelé d'abord « Job Act », puis « Jobs Act² ». Initialement un projet de relance de l'industrie italienne et de création d'emplois, le projet de Renzi s'est progressivement rétréci, sous l'influence de ses collaborateurs et conseillers ainsi que de son partenaire de coalition, pour devenir essentiellement un projet de réforme du marché du travail d'inspiration néolibérale, visant prioritairement à instaurer une flexibilité de l'emploi à la sortie et à sécuriser les employeurs. Les objectifs initiaux

1. Maurizio Sacconi, président de la Commission Travail du Sénat et ancien ministre du Travail de Berlusconi, rejoint le NCD. Silvio Berlusconi rebaptise le PdL par son ancien nom, « Forza Italia ».

2. La novlangue politique et économique en Italie est maintenant l'anglais (ou plutôt l'américain). Le Jobs Act de Renzi se réclame d'un Jobs Act à la Barack Obama de 2011, mais ce dernier était un plan de soutien aux petites entreprises et a peu en commun avec le Jobs Act de Renzi.

d'un plan industriel pour sept secteurs clés, d'un salaire minimum légal, de nouvelles règles sur la représentativité syndicale et de l'introduction de représentants des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises ont été progressivement abandonnés ou remis à plus tard. Le Jobs Act dans sa forme finale présente néanmoins une certaine complexité, car il est composé d'un décret-loi de mars 2014, d'une loi d'habilitation votée en dernière lecture en décembre 2014, ainsi que de huit décrets d'application approuvés entre mars et septembre 2015.

Du projet initial sont restés quatre éléments essentiels :

- la réduction du nombre des formes de travail atypique ;
- la création d'un CDI « à protection croissante » ;
- une réforme des amortisseurs sociaux ;
- des simplifications administratives pour les entreprises ¹.

D'autres mesures ont été ajoutées en cours de route, notamment concernant la conciliation vie familiale-vie professionnelle (par une généralisation des congés maternité). Nous allons maintenant analyser plus en détail les éléments les plus importants, en commençant par le cœur de la réforme, le nouveau CDI, puis les changements pour les autres formes de contrats de travail et finalement la réforme des amortisseurs sociaux, avant de tirer un premier bilan des effets de la loi sur l'emploi.

Un nouveau CDI « à protection croissante » avec indemnités faibles et suppression des droits à la réintégration

La création d'un nouveau CDI « à protection croissante » constitue le cœur du Jobs Act et la fierté de son promoteur. La dénomination « à protection croissante » est cependant trompeuse, car il s'agit seulement d'une indemnisation monétaire faible selon un barème fixé par la loi, en fonction de la seule ancienneté. Le véritable protégé du Jobs Act est l'employeur. La loi lui garantit, en réduisant le rôle du juge, le non-retour d'un travailleur licencié et lui permet de calculer par avance avec précision le coût d'un licenciement. C'était un des objectifs affichés de la loi : éliminer l'incertitude de l'employeur comme frein à l'embauche (Ichino, 2015). Comparé à la situation précédente, le montant des indemnités est très limité, surtout pour une ancienneté faible (jusqu'à deux ans : quatre mois de salaire), alors qu'avant le juge pouvait déterminer pour tous les cas un montant entre 12 et 24 mois de salaire (tableau 1).

Pour un licenciement d'un nouveau CDI, l'employeur a la possibilité d'opter pour une procédure extrajudiciaire de « conciliation ». Dans ce cas, il peut proposer au travailleur licencié une indemnité qui est fixée à un niveau inférieur à celle à laquelle le travailleur a droit si le juge considère le licenciement comme abusif, avec néanmoins un minimum de deux mois pour une ancienneté

1. Nous ne traitons pas de cet objectif ici. Plusieurs mesures du Jobs Act rentrent dans cette catégorie. Deux de ces mesures, introduites *in extremis* dans le Jobs Act, étendent les droits unilatéraux de l'employeur, notamment celui de déclasser un travailleur. En cas de restructuration ou de réorganisation productive, l'employeur pourra dorénavant unilatéralement redéfinir un poste et placer un travailleur à un échelon inférieur de classification, sans toutefois diminuer son salaire. Une diminution du salaire est cependant possible par accord individuel entre l'employeur et le salarié, assisté par un délégué syndical, avec comme objectif de « conserver l'emploi, de changer de métier ou d'améliorer ses conditions de vie ». Une autre mesure réintroduit le droit de contrôler les travailleurs à distance, en modifiant un article du Statut des travailleurs.

de deux ans et 18 mois pour 18 ans d'ancienneté. Cette indemnité n'est ni assujettie aux cotisations sociales ni soumise à l'impôt. Si le salarié l'accepte, il renonce définitivement à une contestation devant le juge. Il s'agit donc d'une indemnité sûre et immédiate, comparée à l'incertitude d'un contentieux judiciaire qui peut durer plusieurs années. En raison de la rapidité avec laquelle l'employeur peut se protéger contre d'éventuels litiges, cette procédure est appelée « *fast track* » par ses concepteurs.

Sauf dans des cas résiduels, maintenus pour s'assurer le vote de la minorité de gauche du PD, il n'y a plus de droit automatique à la réintégration. Ce droit a été notamment supprimé pour les cas d'un vice de forme ou d'un licenciement collectif sans respect des critères de choix des licenciés¹. La réintégration reste obligatoire pour un licenciement discriminatoire, non écrit, pour motif illicite ou pendant la maternité. Pour les licenciements disciplinaires (pour faute grave), économique ou pour motif personnel, le juge peut toujours ordonner la réintégration, mais seulement s'il arrive à démontrer « l'inexistence du fait matériel incriminé ».

Le nouveau CDI ne rentre nullement dans l'objectif affiché de la réduction du nombre des formes d'emploi, car il ne remplace pas le CDI ancienne manière, mais s'y ajoute. En effet, il ne s'applique qu'aux nouvelles embauches en CDI et n'abolit ni l'embauche en CDD ni les droits accolés aux anciens CDI². Pour les anciens CDI, le juge continue à avoir

la possibilité de déterminer lui-même les indemnités, à l'intérieur de la fourchette fixée par la loi Fornero de 2012. Il peut tenir compte non seulement de l'ancienneté, mais aussi d'autres critères comme la taille de l'entreprise ou le comportement des deux parties dans la procédure.

La création du nouveau CDI constitue un compromis avec son partenaire de coalition Angelino Alfano qui avait demandé l'abolition totale de l'article 18 du Statut des travailleurs qu'avaient tentée sans succès les gouvernements Berlusconi en 2002 et Monti en 2012. Ce compromis a permis au gouvernement Renzi de rejeter formellement le reproche d'avoir aboli ce droit symbolique, puisqu'il conserve sa validité pour les CDI conclus avant l'entrée en vigueur du Jobs Act. Cela n'a pas empêché Alfano de se féliciter après l'adoption du Jobs Act : « Nous avons réussi là où avait échoué Berlusconi. »

Face aux accusations des syndicats³ de vouloir détruire la protection des travailleurs, Renzi a déclaré que l'article 18 était un « totem idéologique » et ne correspondait pas à un vrai problème. La réintégration n'aurait concerné que « 3 000 personnes dans tout le pays ». Cette affirmation est pourtant difficile à vérifier, car il n'existe pas de statistiques fiables. Une grande partie des litiges se résolvent par des accords extrajudiciaires et les statistiques du ministère du Travail ne renseignent pas sur l'issue judiciaire des différends. Selon la CGIL, en 2014, dans 80 à 90 % des cas, le juge aurait ordonné la réintégration, mais 65 % des

1. Dans ce dernier cas, le Jobs Act introduit une inégalité entre licenciés, car les salariés embauchés sous le nouveau CDI ne bénéficient plus d'un droit de réintégration et risquent de toucher moins d'indemnités que les autres.

2. Un seul cas fait exception : si une entreprise franchit le seuil des 15 salariés, tous les salariés basculeront désormais automatiquement vers le nouveau CDI. Cette mesure a été ajoutée pour ne pas créer de nouvelles barrières à l'embauche.

3. Les positions et actions des syndicats italiens sont détaillées dans Rehfeldt (2015).

travailleurs concernés auraient renoncé à cette réintégration et auraient préféré toucher une indemnité majorée, conformément à la réforme Fornero. Seuls 741 licenciés auraient effectivement réintégré leur entreprise ¹.

Si ces chiffres peuvent donner raison à ceux qui parlent d'un « totem idéologique », pourquoi alors tant d'efforts des gouvernements pour l'abolir ? La raison affichée est la nécessité de donner un « signal » aux marchés pour les inciter à faire venir des capitaux en Italie. C'est aussi la position de la BCE et de la Commission européenne, qui affirment que « les marchés » voient dans la réglementation italienne des licenciements un frein à l'embauche. L'indicateur de protection de l'emploi établi par l'OCDE est ici souvent cité comme un exemple de rigidité du marché du travail. Or, cet indicateur place l'Italie tout à fait dans la moyenne européenne. Ainsi, même avant la réforme Fornero de 2012, l'indicateur italien de protection des CDI était inférieur à celui de la France et de l'Allemagne et il a encore baissé depuis (Piazza, Myant, 2013:23)².

Des recrutements en CDD ou en apprentissage plus attractifs grâce à la dérégulation

Les mesures du Jobs Act pour rendre un CDI plus attractif sont en contradiction avec une nouvelle dérégulation pour favoriser l'embauche en CDD, décidée par le décret-loi du 15 mai 2014 élaboré par le même gouvernement. Par ce décret-loi, la durée du premier CDD est portée de 12 à 36 mois. Il est prolongeable cinq fois dans la limite de trois ans. Les

intervalles obligatoires entre CDD sont supprimés. Toutefois, le nombre total de travailleurs en CDD ne pourra pas dépasser un plafond de 20 % des CDI. Un éventuel dépassement donnera lieu à une simple amende, correspondant à 20 % de la rémunération du travailleur pendant la durée du CDD (50 % si plusieurs travailleurs sont concernés par le dépassement).

Pour remédier à la chute du nombre de contrats d'apprentissage, le décret-loi a supprimé l'obligation d'embauche des anciens apprentis avant de pouvoir en recruter de nouveaux. L'obligation d'embaucher au moins 30 % des apprentis en CDI est ramenée à 20 % et ne concerne plus que les entreprises de plus de 50 salariés (avant : 10 salariés). La rémunération d'un apprenti est fixée à un minimum de 35 % du poste pour lequel il doit être formé.

Par ailleurs, le Jobs Act supprime le « contrat de collaboration professionnelle » (*co.co.pro*). Ces contrats doivent être transformés en CDI ou CDD.

La réorganisation des « amortisseurs sociaux »

Les « amortisseurs sociaux », notamment l'assurance-chômage et le chômage partiel financé par la CIG, sont le deuxième thème central du Jobs Act, qui étend les bénéficiaires de ces deux amortisseurs à des travailleurs et entreprises auparavant non couverts. Il crée une Nouvelle assurance sociale pour l'emploi (Naspi) et une Agence nationale pour les politiques actives de l'emploi (Anpal), qui a comme mission de coordonner les politiques de formation et d'emploi dont

1. *La Repubblica*, 15 novembre 2014.

2. Jusqu'à la révision de 2013, l'indicateur était plus élevé pour l'Italie parce que l'OCDE y avait inclus, de façon erronée, l'indemnité « *trattamento di fine rapporto* » (TFR), versée automatiquement par l'employeur lors de la cessation d'emploi quel qu'en soit le motif et pas seulement en cas de licenciement (OCDE, 2013). Pour une critique détaillée de l'indicateur, voir Dalmaso (2014).

les compétences doivent rebasculer des régions vers l'État central.

La durée de l'indemnisation du chômage est portée de 12 à 24 mois. Le Jobs Act réaffirme des principes déjà inscrits dans la réforme Fornero selon lesquels les chômeurs sont obligés d'accepter les offres d'embauche sous peine de perdre leur droit aux indemnités. Un chômeur pourra signer un contrat de réinsertion avec une agence accréditée de placement (publique ou privée) de son choix, qui recevra une dotation par chèque qu'elle ne pourra encaisser qu'en cas de réinsertion réussie du chômeur. Le chômeur sera obligé de suivre les formations prescrites. S'il ne le fait pas ou s'il refuse l'emploi proposé, l'organisme de placement doit le signaler, avec comme conséquence la perte de l'indemnité pour le chômeur, mais aussi la perte du chèque pour l'agence de placement. Jusqu'alors, seulement 1 % des embauches s'effectuaient par l'intermédiaire d'une agence de placement.

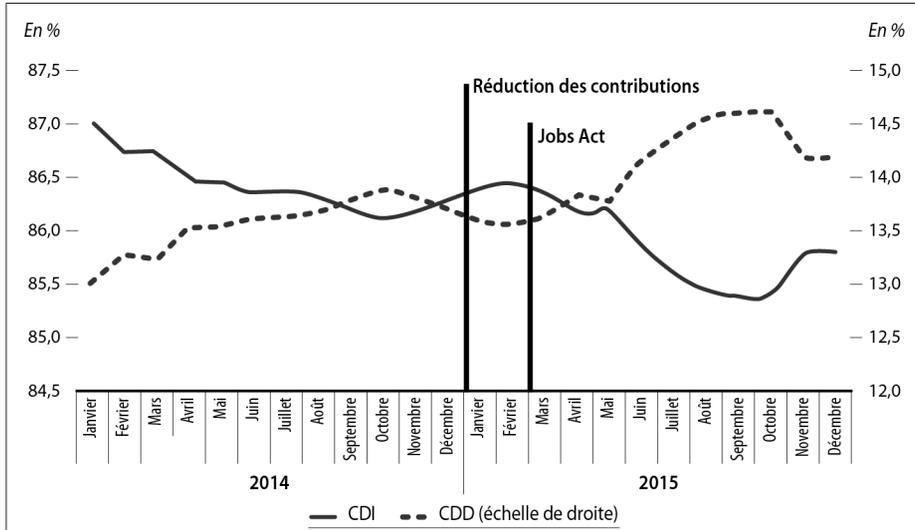
La réforme Fornero avait déjà réduit les possibilités de financement du chômage partiel par la CIG. Dorénavant, elle ne pourra être utilisée qu'après épuisement d'autres formes de réduction du temps de travail. La durée des indemnités sera généralement limitée à 24 mois durant cinq ans. Les travailleurs en chômage à plus de 50 % seront tenus de suivre des formations de requalification. Pour responsabiliser davantage les entreprises bénéficiaires, leur part de financement de la CIG sera augmentée, celle des autres entreprises réduite en conséquence. La CIG ne pourra plus être utilisée en cas d'arrêt définitif de l'activité. Le chômage partiel permanent « à zéro heure de travail » sera interdit à partir de fin 2017. Les secteurs qui ne participent pas à la CIG doivent créer des fonds de solidarité paritaires.

Le rôle des allègements fiscaux dans les premiers bilans des effets du Jobs Act

Ce n'est pas seulement sur l'allègement de la protection légale des CDI que le gouvernement a compté pour inciter à la création massive de CDI, mais il a assorti cette mesure d'allègements fiscaux et de cotisations, de façon à rendre une embauche en CDI financièrement plus attractive pour l'employeur qu'une embauche en CDD. Fin 2014, la loi de finances pour 2015 a supprimé pour les CDI la part salariale de l'impôt régional sur les activités productives (Irap), une sorte de taxe professionnelle, réduisant le montant de cet impôt d'environ un tiers. En plus, elle a totalement supprimé les cotisations patronales pour les nouvelles embauches en CDI durant l'année 2015, pendant trois ans et jusqu'à un plafond de 8060 euros par an – un montant nettement supérieur à ce que coûterait à l'employeur un licenciement après trois ans. La mesure a été reconduite en 2015 pour les embauches en CDI durant 2016, mais avec une exonération réduite à 40 % pour une durée de seulement deux ans.

Les premiers bilans des effets du Jobs Act montrent une incidence très importante de ces allègements sur l'évolution de l'emploi, plus importante que les effets attendus des allègements réglementaires. Selon une étude de deux chercheurs de la Banque d'Italie sur les embauches en Vénétie entre janvier 2013 et juin 2015 (Sestito, Viviano, 2016), environ la moitié des embauches ont été motivées par les incitations du gouvernement. 40 % des embauches sont attribuables aux allègements fiscaux, mais seulement 5 % à la réduction du coût du licenciement contenue dans le Jobs Act (mais en « combinaison » avec les allègements fiscaux).

Graphique 1. Part des CDI et CDD dans l'emploi total (2014-2015)



Source : Fana *et al.* (2016 ; données Istat).

Malgré ces incitations fiscales, la part des CDI dans l'emploi n'a pas durablement augmenté, contrairement à ce qu'a fait croire le gouvernement en utilisant des données non corrigées des variations saisonnières. Selon une évaluation des effets du Jobs Act par des universitaires de Pise (Fana *et al.*, 2015), la part des CDI dans les nouvelles embauches continue à rester minoritaire par rapport aux CDD. En 2015, il y a juste eu deux pics d'embauches en CDI, en janvier lors de l'entrée en vigueur de la Loi de finances, puis en décembre lors de l'annonce que le taux de réduction fiscale serait réduit en 2016. Cela montre un comportement d'aubaine de la part d'entreprises qui ont d'abord reporté les embauches pour pouvoir bénéficier de la suppression annoncée des cotisations, puis les ont avancées, apprenant que les réductions fiscales allaient baisser de moitié l'année suivante (Fana *et al.*, 2016). L'entrée en vigueur du Jobs Act en mars 2015 n'a en revanche eu aucun effet pour contrecarrer la nouvelle montée de la part des CDD (graphique 1).

On observe en 2015 une croissance de l'emploi (100 000 créations nettes) et une baisse concomitante du taux de chômage de 12,7 % à 11,9 %. Cela est dû essentiellement à une modeste reprise de la croissance italienne en 2015. Selon les prévisions, cette croissance est appelée à fléchir de nouveau à partir de la seconde moitié de 2016. La croissance de l'emploi a encore continué au premier semestre 2016, mais en même temps le nombre de chômeurs est reparti à la hausse et le taux de chômage dépasse de nouveau 12 %.

Selon les données publiées en septembre 2016 par le ministère du Travail, le nombre des licenciements durant le premier semestre 2016 est en hausse de 7 % par rapport au premier semestre 2015. Certes, le nombre total de cessations de contrat a diminué de 312 000 et le solde entre entrées et sorties reste pour le moment positif. Cela est en partie dû à la diminution du nombre de résiliations de contrats à la demande d'un salarié, probablement en raison de la crainte de

perdre la protection de l'article 18 en cas de changement d'employeur. Ici, le Jobs Act a donc eu un effet contraire à celui escompté, en ralentissant la mobilité des travailleurs. Il faudrait attendre la fin de la période d'exonération en 2017 pour voir si les nouveaux emplois créés grâce à la suppression des cotisations sont durables ou si les employeurs vont de nouveau s'en débarrasser.

Conclusion

La récente croissance de l'emploi et des embauches en CDI, tirée par la brève reprise de la croissance économique et les allègements fiscaux et de cotisations semble avoir épuisé sa dynamique. Le gouvernement cherche donc à trouver d'autres instruments pour rendre la croissance plus durable. Un des moyens actuellement en discussion est d'augmenter la défiscalisation des primes de productivité accordées sur la base d'accords d'entreprise et selon les modalités d'un accord national tripartite de 2012.

Le gouvernement est aussi en train de chercher des solutions de transition pour les travailleurs victimes des restructurations qui ne seront plus couverts par la CIG ou qui ne pourront plus recevoir l'indemnité de mobilité, abolie à partir du 1^{er} janvier 2017, sans pour autant être pris en charge par le nouveau système d'assurance chômage. En septembre 2016, la Confindustria et les trois confédérations syndicales ont fait une proposition conjointe au gouvernement pour instaurer de nouveaux amortisseurs sociaux pour la gestion des restructurations. Cette proposition vise à augmenter les indemnités de la CIG et à en utiliser une partie, sur la base de plans sectoriels de reconversion et d'accords d'entreprise,

pour des opérations de formation, qui sont les grands oubliés de la réforme Renzi.

Sources :

Bisignano M. (2014), « Contester, retarder ou empêcher les licenciements via le chômage partiel ? Usages syndicaux de la Cassa Integrazione Guadagni en Italie », *Travail et Emploi*, n° 137, p. 69-84.

Dalmasso R. (2014), « Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique », *La Revue de l'IRES*, n° 82, p. 37-61.

Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2015), « Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act », *ISI Growth Working Paper*, 5/2015, December.

Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), « Lavoro e Jobs Act, ecco perché l'inversione di tendenza non pare essere all'orizzonte », www.econopoly.ilsole24ore.com, 10 Febbraio.

Ichino P. (2015), « Le Jobs Act, de nouvelles normes, mais aussi une nouvelle culture du marché de l'emploi », *Revue de droit du travail*, mai, p. 299.

Leonardi S. (2008), « Italie : les débats sur les amortisseurs sociaux : comment dépasser un système fragmenté et peu équitable ? », n° spécial, « Indemnisation du chômage – débat sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 133-146.

Martelloni F. (2015), « Le Jobs Act : le chemin italien vers la sécurisation de l'entreprise (et de ses abus) », *Revue de droit du travail*, mai, p. 304.

OCDE (2013), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Paris, Éditions OCDE.

Piazza G., Myant M. (2015), « Italy's Labour Market Reforms of 2012: Did They Reduce Unemployment? », *Working Paper*, n° 2015.11, ETUI, Brussels.

Pignoni M.T. (2005), « Italie : le travail atypique entre autonomie et subordination, nouvel enjeu de la représentation syndicale », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 84-96.

ITALIE

Rausei P. (2015), « Jobs Act, licenziamenti individuali e collettivi: il nuovo sistema sanzionatorio », *IPSOA Quotidiana*, 9 marzo, www.ipsoa.it.

Rehfeldt U. (2013), « Italie : des recommandations européennes à la résistance syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », n° 143-144, novembre, p. 93-107.

Rehfeldt U. (2015), « Italie : tensions persistantes entre syndicats et gouvernement Renzi sur le "Jobs Act" », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 151, octobre, p. 3-15.

Sacconi M., Biagi M. (coord.) (2001), *Libro bianco sul mercato di lavoro in Italia*, Roma,

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ottobre.

Sestito P., Viviano E. (2016), « Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market », *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n° 325, Bank of Italy, March.

www.jobsact.lavoro.gov.it.

CGIL, *Tutto quello che non ti hanno detto sul Jobs Act*, www.adessosai.it.

Planet Labor, Rassegna sindacale, La Repubblica, Il Sole 24 Ore, EurWork.

Turquie

Flexibiliser pour structurer le marché du travail

Gürdal ASLAN*

Le contexte politique déjà difficile, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, s'est fortement tendu en Turquie au cours des derniers mois. La période allant de juin 2015 à août 2016 a été marquée par des circonstances très défavorables et de nombreux incidents : plus d'une vingtaine d'attentats terroristes, des troubles dans le sud-est du pays à majorité kurde, une crise diplomatique avec la Russie, des conflits en Irak et en Syrie, l'afflux de millions de réfugiés, deux élections législatives, des changements de gouvernement, une tentative de coup d'État militaire le 15 juillet suivie de mesures exceptionnelles prises dans le cadre d'un état d'urgence et intervention militaire turque en Syrie. En dépit de ce contexte, la croissance du PIB est restée solide, 4,8 % au premier trimestre 2016 après 4 % en 2015. Ce résultat tient principalement à une consommation privée et publique soutenue qui a augmenté de 4,5 % en 2015. La demande intérieure a

continué, comme ces dernières années, à être le principal moteur de la croissance.

Cependant, ce modèle de croissance basée sur la consommation interne est fragile (OCDE, 2016). La Turquie affiche en effet un important déficit courant dont le financement repose sur des entrées de capitaux. Le pays a une position extérieure nette structurellement négative et une forte dépendance aux investissements étrangers dont la volatilité a augmenté en raison de la dégradation de la situation politique, mais aussi, comme pour tous les pays émergents, en raison de la remontée des taux d'intérêt décidée par la Banque fédérale américaine.

Conscient de la nécessité de rassurer les investisseurs étrangers qui continuent de s'inquiéter de la situation politique difficile, le nouveau gouvernement du Parti de la justice et du développement (AKP)¹, installé après les élections législatives anticipées du 1^{er} novembre 2015²,

* Istanbul Aydın University. Je remercie Antoine Math (IRES) pour sa contribution à cet article.

1. Pour un aperçu des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, voir Aslan et Math (2011) ; encadré 3.
2. Deux élections législatives ont eu lieu en Turquie en 2015. Suite aux élections du 7 juin 2015, l'AKP, au pouvoir depuis 2002, a perdu sa majorité absolue au Parlement. Un nouveau gouvernement de coalition devait en conséquence être constitué mais les tractations entre l'AKP et les autres partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont échoué, ce qui a conduit l'AKP à provoquer la tenue d'élections législatives anticipées le 1^{er} novembre 2015. L'AKP a retrouvé la majorité absolue à l'Assemblée nationale à l'issue de ce second scrutin.

a dévoilé en décembre 2015 un vaste programme de réformes économiques.

Ce programme est constitué de 216 réformes dans les domaines de l'agriculture, de l'économie, des politiques sociales, du marché du travail, de la justice, etc. Il inclut de nouvelles mesures de politique sociale, et notamment en matière de travail et d'activité professionnelle. Sont concernés les travailleurs, les employeurs, les fonctionnaires, les jeunes, les femmes, les retraités. Le programme vise à flexibiliser davantage le marché du travail, à réformer le système d'indemnités de fin de contrat, à réformer le régime des fonctionnaires, à améliorer l'environnement des investisseurs, à soutenir la création d'entreprises, à favoriser l'emploi et l'entrepreneuriat des jeunes, mais également à augmenter le salaire minimum et les pensions de retraite. Ces deux dernières promesses avaient été annoncées lors des élections législatives du 1^{er} novembre 2015 ¹.

Les mesures relatives au marché du travail du programme d'action 2016 s'inscrivent dans une volonté d'assouplissement du droit du travail et dans la continuité des réformes antérieures menées durant les années 2000. En effet, la Turquie a déjà mené de nombreuses réformes de son marché du travail depuis 2003 en mobilisant des instruments classiques en la matière, même si les réformes relèvent également d'un affichage politique visant à rassurer les investisseurs étrangers. En pratique, les réformes engagées cherchent avant tout à résoudre les problèmes structurels du marché du travail turc (taux de chômage élevé, taux

de participation et taux d'emploi bas, taux d'emploi informel élevé) par la flexibilité du marché du travail, jugée trop rigide selon les institutions internationales (OCDE, FMI). Certaines mesures ont été déjà adoptées dans ce sens, comme la réforme du Code du travail en 2003 visant à accroître la flexibilité, la réduction du taux d'impôt sur les sociétés en 2006 et la baisse des cotisations sur les salaires en 2008. Ces réformes n'ont pas vraiment tenu toutes leurs promesses en matière d'emploi puisque non seulement le taux de chômage n'a pas diminué, mais la précarité a augmenté. D'autres réformes n'ont pu être réalisées depuis 2003 malgré la volonté affirmée des gouvernements, puisque les initiatives menées se sont heurtées à de vives résistances des syndicats (comme la réforme de l'indemnisation des licenciements).

Les mesures relatives au marché du travail non réalisées auparavant sont incluses dans le programme d'action 2016 et ont suscité de vifs débats. Même si le marché du travail turc est déjà l'un des plus flexibles en Europe et si les mesures prises antérieurement dans le but de le flexibiliser encore davantage n'ont pas apporté de solutions à ses problèmes structurels, le gouvernement semble décidé à profiter du contexte politique particulier pour passer en force. Dans un contexte de grande faiblesse et de division des organisations syndicales, le gouvernement a montré sa détermination à avancer rapidement en fixant pour la première fois un calendrier détaillé de ses réformes, regroupant celles devant être mises en place durant les trois premiers mois, puis

1. La situation économique dégradée pour les ménages (inflation élevée, chômage important, augmentation de la dette privée des ménages, chute de la valeur de la livre turque) ainsi que la pression des partis d'opposition, qui ont beaucoup axé leur campagne de juin 2015 sur les questions économiques et sociales, ont poussé le parti au pouvoir à devoir davantage orienter sa campagne et ses promesses sur la revalorisation du salaire minimum et des pensions.

dans les six mois suivants et enfin celles à réaliser d'ici à la fin 2016. Les réformes concernant le marché du travail et la flexibilité du travail figuraient parmi les premières à réaliser durant les trois premiers mois de l'année 2016. Ce calendrier serré a court-circuité toute possibilité de concertation et de réel dialogue entre (ou avec) les acteurs sociaux. Certaines mesures ont déjà été adoptées, tandis que d'autres pourraient être à l'origine de réactions syndicales fortes et provoquer des mouvements sociaux.

Cet article propose de présenter les mesures concernant le marché du travail et la flexibilité du travail, de tirer les premiers enseignements de celles déjà adoptées, et d'exposer les débats qu'elles suscitent.

Le contexte économique et social des réformes

Après avoir subi de graves crises économiques (en 1994 et surtout 2001), la Turquie a connu à partir de 2002 un développement économique important, avec une croissance de 4,9 % en moyenne par an entre 2002 et 2015 et ce, malgré la crise mondiale de 2008-2009¹. Le pays a rebondi après la crise de 2009 durant laquelle le PIB s'est contracté de l'ordre de 5 %, le taux de croissance atteignant 9,2 % en 2010 et 8,8 % en 2011². Depuis, le taux de croissance du PIB suit un rythme irrégulier et quelque peu ralenti : 2,1 % en 2012, 4,2 % en 2013, 3 % en 2014, et 4 % en 2015. Entre 2002 et 2014, le PIB par habitant a pratiquement triplé, passant de 3 522 dollars

à 10 482 dollars (soit de 3 310 euros à 9 852 euros) selon le FMI. Les revenus ont fortement augmenté et le taux de pauvreté officiel calculé par l'Institut statistique national (Tüik) a fortement chuté : la part de la population vivant avec moins de 4,3 dollars par jour (soit 4 euros) est passée de 30 % en 2002 à 1,6 % en 2014. L'état des finances publiques s'est amélioré : la dette publique est passée de 75 % du PIB en 2002 à 32,9 % en 2015. Le pays a suivi une politique de désinflation sans précédent : de 54,4 % en 2001, l'inflation est tombée à 6,2 % en 2012, avant de légèrement ré-augmenter depuis.

Durant cette période (2002-2015), une flexibilisation du marché du travail a été engagée par les gouvernements de l'AKP dans le but affiché d'attirer les investisseurs étrangers. D'abord, dans un contexte d'aggravation du chômage et de l'informalité du marché du travail après la crise de 2001 (le taux de chômage passant de 6,5 % en 2000 à 10,3 % en 2002), le Code de travail a été totalement refondu en 2003. Cette nouvelle loi « sur les relations de travail » (loi 4857) a introduit des changements fondamentaux qui ont accru la flexibilité du marché du travail formel dans le but d'augmenter le travail formel et de faire baisser le taux de chômage et le travail informel.

Il s'agissait à l'époque de la réforme du marché du travail la plus radicale jamais réalisée en Turquie, tant par sa méthode que par son contenu, au moyen de changements profonds : réduction considérable de la sécurité de l'emploi dans les entreprises de plus de 30 personnes, légalisation et généralisation de la

1. Pour un aperçu de l'évolution économique et sociale et des politiques économiques menées de 2002 à 2010, voir Aslan et Math (2010).

2. Sauf indications contraires, toutes les données proviennent de l'Institut national statistique de Turquie (Tüik).

sous-traitance¹, autorisation des bureaux privés de recherche de travail, etc.². La durée du travail est devenue plus flexible, puisque la nouvelle loi a allongé la période durant laquelle sont calculées les durées de travail moyenne et maximale (extension de l'amplitude maximale des horaires de travail pouvant désormais aller jusqu'à 11 heures par jour durant les six jours de la semaine, soit 66 heures par semaine et ce pendant cinq semaines). Le licenciement collectif est défini de façon plus restrictive (le seuil de 10 salariés pour qu'il y ait licenciement collectif passant à 10 % de l'effectif de l'entreprise) et les indemnités minimales et maximales de licenciement sont réduites (l'indemnité minimale est passé de six à quatre mois du salaire net, et l'indemnité maximale de 12 à huit mois).

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement a adopté d'autres réformes favorables aux employeurs. Le taux d'impôt sur les sociétés a été réduit de 30 % à 20 % en 2006. Certaines interdictions et limitations, comme l'interdiction du droit de grève dans certains secteurs, ont encore contribué à amoindrir le rôle des syndicats. La modération salariale a été encouragée, le travail informel largement toléré.

De nombreuses décisions ont également été prises afin d'alléger les « charges sociales » des entreprises (cotisations sur les salaires). En 2008, les cotisations patronales de Sécurité sociale ont été réduites de 5 points de pourcentage pour toutes les catégories de travailleurs. Ce changement traduit dans les faits une recommandation réitérée à plusieurs reprises par l'OCDE (2008). Une autre mesure consiste à diminuer les charges sociales pendant cinq ans pour créer une incitation à l'embauche d'un jeune travailleur (18-29 ans) ou d'une travailleuse de plus de 18 ans. Pour ces nouveaux emplois créés, la part patronale des cotisations sociales (actuellement de 19,5 % du salaire brut) devrait être payée par la caisse d'assurance chômage, et ce en intégralité la première année puis en diminuant progressivement jusqu'à 20 % du total des cotisations patronales la cinquième année. Fin 2009, de nouvelles réductions ont été appliquées dans certaines provinces et pour toutes les nouvelles embauches dans le pays, dans le cadre de la réponse à la crise.

Le but affiché en général pour justifier ces réformes est, outre de suivre les recommandations des organisations internationales, surtout d'attirer les investisseurs étrangers. Cependant, l'évolution

1. Les contrats en sous-traitance permettent à une entreprise d'utiliser la main-d'œuvre d'une autre société. En théorie, la loi 4857 (articles 2 et 3) ainsi que le règlement sur la sous-traitance apportent une définition et des conditions strictes pour y recourir. La sous-traitance peut être utilisée par les entreprises pour prendre en charge certaines tâches spécifiques liées à l'activité principale de l'entreprise. Pour que l'entreprise puisse recourir à la sous-traitance, il faut notamment que les tâches spécifiques de l'activité principale de l'entreprise nécessitent des connaissances techniques et une expertise que ne possèdent pas les employés de l'entreprise utilisatrice. Cependant, cette nécessité « technique » est définie de manière extensive et une large marge de manœuvre est laissée à l'employeur. Les droits des employés des firmes sous-traitantes (qui sont généralement de petite taille) sont plus faibles car ils ne bénéficient ni de la loi sur la sécurité de l'emploi ni d'éventuelles conventions collectives (Öngün, 2005). Ainsi, dans la pratique, de nombreuses entreprises ont confié des activités principales à des sous-traitants, non pour exécuter des tâches spécifiques, mais pour pouvoir recourir à des travailleurs précaires.

2. Pour plus d'informations sur la nouvelle loi sur les relations de travail (loi 4857) en Turquie, voir Öngün (2005).

des flux d'investissements directs étrangers (IDE) au cours des dernières années semble être déterminée plus par d'autres facteurs (privatisations, situation politique du pays, contexte international) que par les réformes du marché du travail. Grâce à un contexte international favorable et au processus accéléré de privatisations, les flux d'IDE en Turquie se sont fortement accrus, jusqu'à atteindre plus de 20 milliards de dollars (19 milliards d'euros) en 2006 et plus de 22 milliards de dollars (presque 21 milliards d'euros) en 2007. Mais la crise financière internationale et l'essoufflement du processus de privatisation ont entraîné un renversement de tendance. Une diminution significative des IDE vers la Turquie est observée depuis fin 2008, leur montant stagnant ces dernières années autour de 12 milliards de dollars (11 milliards d'euros). L'instabilité politique, la faiblesse de la devise, l'inflation et la proximité avec les conflits du Moyen-Orient peuvent être cités parmi les facteurs expliquant cette baisse des IDE.

Quels effets sur le marché du travail ?

Malgré une croissance élevée, les problèmes structurels du marché du travail turc n'ont pas été résolus par sa flexibilisation, comme le montrent les chiffres élevés du chômage ou d'autres indicateurs. Le taux de chômage officiel fluctue autour de 10 % depuis 2002 et reste une préoccupation de taille, d'autant que, selon de nombreux observateurs, ce taux sous-estime fortement le niveau réel du chômage et/ou masque d'importantes formes de sous-emploi. Le taux de chômage officiel, supérieur à 10 %, et même à 12 % en dehors du

secteur agricole, est plus élevé pour les jeunes de 15-24 ans (19,3 %) et pour les femmes (13 %) en octobre 2015.

Le marché du travail turc est également marqué par la faiblesse de son taux d'activité et de son taux d'emploi. En octobre 2015, le taux d'activité des plus de 15 ans ¹ est de 71,9 % pour les hommes, 31,8 % pour les femmes, 23,1 % pour les jeunes de moins de 24 ans. Le taux d'emploi est également très faible : 46,2 % en octobre 2015, 65,2 % pour les hommes, 27,6 % pour les femmes et 32 % pour les jeunes de moins de 25 ans. Malgré une tendance à la baisse ces dernières années, l'emploi informel représente une part élevée de l'emploi, 33,6 % de l'emploi total, 21,5 % de l'emploi non agricole.

Dans ces conditions et avec la modification de la loi sur les relations de travail en 2003, la précarité et le système de la sous-traitance se sont généralisés dans l'industrie et le secteur des services, y compris dans le secteur public. Selon les statistiques du Conseil de la Sécurité sociale, le Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), le secteur public emploie 650 000 travailleurs « sous-traitants » (formellement employés par une autre entreprise), pour un total de 2 millions de personnes travaillant dans la sous-traitance. Même si la loi ne permet que de sous-traiter certaines tâches spécifiques, 200 000 travailleurs sous-traitants (sur les 650 000) exercent des activités principales dans le secteur public.

Le recours à ce système particulier de sous-traitance accroît la vulnérabilité sociale et compromet la santé et la sécurité au travail, déjà peu surveillées en Turquie. Selon les syndicats, la forte croissance du nombre de travailleurs sous-traitants est l'un des facteurs qui a

1. Le taux d'activité et le taux d'emploi sont calculés en Turquie sur l'ensemble de la population de plus de 15 ans.

fortement contribué à augmenter l'insécurité du travail et à dégrader les conditions de travail.

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), la Turquie affichait en 2012 le taux de mortalité sur les lieux de travail le plus élevé d'Europe et détenait le troisième rang mondial. Selon nos calculs à partir des statistiques du SGK de 2002 à 2014, qui ne recense pourtant que les accidents du travail déclarés, il y a eu, sur la période, plus de 1,2 million d'accidents du travail, et 15 140 travailleurs ont perdu la vie dans ces accidents (tableau 1).

Les facteurs expliquant cette insécurité au travail et conduisant à une très grande précarité des conditions de travail en Turquie sont nombreux : dispositifs légaux inopérants, absence de contrôle effectif des entreprises, forte part du travail informel, importance de la

sous-traitance, faible taux de syndicalisation (Duvignaud, 2013). Les organisations syndicales sont en effet mal en point et divisées dans un pays au taux de syndicalisation parmi les plus faibles de tous les pays de l'OCDE : 6,3 % en 2013¹.

Des conditions de travail encore plus mauvaises sont subies par les travailleurs syriens qui ont fui la guerre civile depuis 2011 dans leur pays. Selon un rapport de la Confédération des syndicats d'employeurs de Turquie (encadré 3), la Turquie accueillait en 2015 plus de 2,2 millions de réfugiés syriens, dont 400 000 travaillaient illégalement (Tisk, 2015). Depuis la mi-janvier 2016, des réfugiés syriens peuvent bénéficier d'une autorisation de travail six mois après avoir été officiellement enregistrés par les services d'immigration. Plus de 50 000 bénéficiaient d'une telle autorisation à l'été 2016.

Tableau 1. Nombre d'accidents du travail et de décès (2002-2014)

Années	Nombre d'accidents du travail	Nombre de décès en raison d'accidents du travail
2002	72 344	878
2003	76 668	811
2004	83 830	843
2005	73 923	1 096
2006	79 027	1 601
2007	80 602	1 044
2008	72 693	866
2009	64 316	1 171
2010	62 903	1 454
2011	69 227	1 710
2012	74 871	745
2013	191 247	1 235
2014	221 366	1 264
Total	1 223 017	15 140

Source : SGK (2014).

1. Selon les données de l'OCDE. Nous ne prenons pas en compte les chiffres du ministère du Travail et de la Sécurité sociale sur le taux de syndicalisation (9,21 % en janvier 2013), car les données officielles du ministère du Travail et de la Sécurité sociale portent uniquement sur le nombre de travailleurs déclarés, ce qui amène à surestimer le taux de syndicalisation.

Par ailleurs, des tensions géopolitiques en Syrie et en Irak (deuxième débouché à l'exportation derrière l'Allemagne en 2014) ont affecté l'activité économique, à travers une réduction de la demande extérieure. À cela s'ajoutent le contexte économique mondial morose, des tensions politiques internes, le réajustement de la politique monétaire des États-Unis. Cette dernière est importante pour les pays en développement comme la Turquie dont l'économie est dépendante de l'afflux de capitaux étrangers volatils, les investissements directs étrangers (IDE) ne couvrant qu'un cinquième environ de l'important déficit de la balance des paiements

courants (-4,5 % du PIB en 2015). Pendant des années, la politique des taux d'intérêt très bas de la banque fédérale américaine permettait à la Turquie d'attirer aisément les investisseurs étrangers. Avec la récente augmentation des taux d'intérêt américains, et comme dans de nombreuses économies émergentes, les capitaux étrangers quittent la Turquie et la livre turque se déprécie face au dollar (25 % rien qu'en 2015).

Cette situation explique en partie pourquoi le pays a vu sa croissance économique ralentir et suivre un rythme irrégulier ces dernières années : 2,1 % en 2012, 4,2 % en 2013, 3 % en 2014, 4 %

Tableau 2. Indicateurs économiques (2012-2016)

Indicateurs de croissance	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (en milliards de dollars) **	788,61	823,03	798,33	722,22 *	721,17 *
PIB (croissance annuelle en %, prix constant) ***	2,1	4,2	3,0	4,0	3,9 *
PIB par habitant (en dollars) **	10 490	10 821	10 381 *	9 290 *	9 180 *
Solde des finances publiques (en % du PIB) **	-3,6	-2,9	-2,1	-2,0 *	-1,5 *
Endettement de l'État (en % du PIB) **	36,2	36,1	33,6	32,1 *	32,6 *
Taux d'inflation (en %) ***	8,2	7,4	8,2	8,8	7,0 *
Taux de chômage (en % de la population active) **	8,4	9,0	9,9	10,5	11,2 *
Balance des transactions courantes (en milliards de dollars) **	-48,54	-64,66	-46,53	-32,69 *	-34,14 *
Balance des transactions courantes (en % du PIB) **	-6,2	-7,9	-5,8	-4,5	-4,7 *
Taux de pauvreté (<50 % du niveau de vie médian) ***	16,3	15,0	15,0	-	-
Taux de pauvreté (<60 % du niveau de vie médian) ***	22,7	22,4	21,8	-	-
Inégalités de revenu – Indice de Gini ***	0,402	0,400	0,391	-	-

* Donnée estimée, **FMI, ***Tüik,

Les seuils de pauvreté sont calculés séparément selon le niveau de vie médian déterminé au niveau national.
Source : FMI – World Economic Outlook Data base, 2015 ; Institut national de statistique turc (Tüik).

en 2015. Si l'on tient compte de la forte croissance démographique (1,5 % par an), et de la nécessité de créer plus d'emplois pour faire face à l'arrivée des jeunes à l'âge adulte, un tel niveau de croissance reste insuffisant pour la Turquie.

La première moitié de l'année 2016 n'a pas été facile non plus pour l'économie du pays en raison des tensions géopolitiques dans la zone : conflit dans le sud-est du pays, poids des réfugiés syriens, sanctions économiques de la Russie (qui pourraient obérer la croissance à hauteur de 0,7 point en 2016 selon la Banque européenne pour la reconstruction et le développement)¹, attentats à Istanbul ou ailleurs, etc. C'est dans ce contexte que, selon les termes du Premier ministre, « le nouveau gouvernement de la Turquie entend améliorer l'environnement des investissements du pays par un ensemble de réformes destinées à attirer les investisseurs internationaux ».

Présentation générale des réformes de 2016

Le programme d'action 2016 constitué de 216 réformes et mesures vise officiellement à renforcer la croissance à long terme et à attirer les investisseurs internationaux. La rubrique concernant les entreprises prévoit des mesures en faveur des employeurs. Les mesures en faveur des jeunes sont également nombreuses. Les mesures visant à augmenter le pouvoir d'achat de diverses catégories de la population et en conséquence à soutenir la consommation et la demande intérieure ont été déjà réalisées dès le début de l'année 2016. Le salaire minimum a été augmenté de 1 000 livres turques (288 euros) à 1 300 livres turques (375 euros), les

salaires des fonctionnaires de police, des gendarmes, des soldats, des gardiens de la paix et des maires de quartiers et de villages ont été réévalués et leurs avantages améliorés. Par ailleurs, 30 000 nouveaux enseignants ont été recrutés en février 2016.

Les augmentations des salaires et des pensions de retraite en janvier 2016 ont été positivement accueillies par les intéressés. Par contre, ces mesures, comme d'autres (par exemple les subventions accordées à l'embauche des jeunes lors de leur premier emploi), ont été critiquées pour leur caractère populiste : selon certains, elles seraient avant tout motivées par la volonté du Président actuel, Recep Tayyip Erdoğan, de gagner le soutien du peuple pour son projet de nouvelle Constitution destinée à accroître les pouvoirs présidentiels. Pour d'autres, ce programme d'action est irresponsable du point de vue de la politique économique, de nombreuses mesures impliquant une très forte augmentation des dépenses budgétaires.

Le coût total estimé par le gouvernement est de 22,6 milliards de livres turques (6,5 milliards d'euros), soit 1 % du PIB. Ce coût sera, au moins en partie, compensé par de nouvelles recettes budgétaires. Dès janvier 2016, le gouvernement a ainsi augmenté la taxe sur la valeur ajoutée (KDV, TVA) et la taxe spéciale de consommation (ÖTV) concernant les produits pétroliers, les véhicules, le tabac, l'alcool et les produits dits de luxe. L'augmentation de la seule ÖTV sur le tabac va générer un revenu de plus 2,7 milliards de livres turques (800 millions d'euros) pour cette année. Des hausses de prix d'autres produits et des amendes sont également intervenues dès janvier 2016 : électricité, frais de passeport, amendes de

1. La Russie a entamé le processus d'abolition progressive des sanctions contre la Turquie à partir de juillet 2016.

circulation. Certains retraités se plaignent des hausses des prix des produits, face auxquelles la revalorisation de leurs pensions reste insuffisante.

Des réformes suscitant le débat

Les mesures qui ont fait et font le plus débat sont l'augmentation du salaire minimum, les mesures de flexibilisation du travail et celles mettant en cause les droits acquis des travailleurs (encadré 1). Certaines de ces mesures ont été présentées au Parlement par le gouvernement début février 2016 dans le cadre d'un « projet de loi fourre-tout » (*torba yasa*).

Réforme du système de l'indemnité de fin de contrat : une ligne rouge pour les syndicats

Le sujet le plus controversé du plan d'action du gouvernement pour 2016 est la réforme du système de l'indemnité de

fin de contrat ou prime de licenciement (*kıdem tazminatı*). Cette indemnité, jugée élevée par les organisations internationales et les représentants des employeurs, est égale à 30 jours pour chaque année de service et peut ainsi atteindre 20 mois de salaire après 20 ans d'ancienneté (Math, 2007). Les motifs sur la base desquels les employés ont droit à une indemnité de départ sont nombreux, principalement la retraite ou le licenciement (encadré 2).

Depuis 2003, les gouvernements de l'AKP ont eu des velléités de réformer le système de l'indemnité de fin de contrat, mais l'annonce d'une telle réforme a toujours suscité une vive opposition des partenaires sociaux, conduisant le gouvernement à reculer à chaque fois. Ainsi, en 2011, le gouvernement avait préparé un projet de loi dans le but de diminuer le montant de cette indemnité mais a dû renoncer à le présenter formellement au Parlement en raison des protestations des

Encadré 1

Mesures du marché du travail qui font débat

- Réforme du système de l'indemnité de fin de contrat (*kıdem tazminatı*) ;
- augmentation du salaire minimum, qui était environ de 1 000 livres turques par mois, à 1 300 livres turques (environ 375 euros) ;
- suppression des rigidités du marché du travail, promotion de la flexisécurité ou « flexibilité sécurisée » (*güvenceli esneklik*)¹, tout en baissant à nouveau les cotisations versées par les entreprises ;
- suppression des restrictions sur les différentes formes d'emploi (temporaire, intérim, travail à domicile et travail à distance) ;
- flexibilisation du travail des femmes et des jeunes ;
- modification des règles régissant les bureaux privés de recherche de travail ;
- titularisation d'une partie des travailleurs employés en tant que sous-traitants.

1. Selon le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, la flexisécurité vise à protéger les employés et non pas les emplois comme auparavant. La notion de flexisécurité dans le cas turc recouvre d'un côté la mise en place de modalités légales d'emploi plus flexibles, d'indemnités de licenciement plus modérées et d'un régime de travail temporaire plus flexible, de l'autre elle vise à favoriser certaines formes d'emploi plus sécurisées et à rendre formelles certaines activités à travers leur enregistrement auprès des assurances sociales (en particulier le travail à domicile et le travail agricole saisonnier).

Encadré 2

Indemnités de départ en Turquie

« L'employé remplissant les conditions indiquées dans le Code du travail lors de son départ ou dont le contrat est résilié par l'employeur doit être compensé par une indemnité calculée en fonction de l'ancienneté des salariés sur le lieu de travail. Cette indemnité est calculée sur la base du salaire brut par an des trente derniers jours du contrat de travail à partir de la date de début de l'emploi. Le paiement de trente jours par année de travail ne peut dépasser le plafond déterminé semestriellement. Toutefois, l'indemnité peut être payée à un montant supérieur à la limite indiquée ci-dessus dans le cas où il existe une disposition dans le contrat de travail prévue à cet effet.

Les motifs sur la base desquels les employés ont droit à une indemnité de départ sont les suivants :

- le départ du lieu de travail pour le service militaire obligatoire (pour les hommes) ;
- la retraite (afin de recevoir la pension vieillesse ou d'invalidité des institutions d'assurance concernées) ;
- la démission de l'employé après 3600 jours de prime et 15 ans de période couverte par l'assurance (dans le cas où l'employé remplit les conditions d'admission à la retraite à l'exception de celles relatives à l'âge ou la démission avec la production d'une pièce ou d'un document des services sociaux attestant que l'employé remplit les conditions d'admission à la retraite à l'exception de celle liée à l'âge) ;
- la résiliation volontaire par les employés de sexe féminin dans l'année suivant la date du mariage ;
- le décès de l'employé ;
- la résiliation du contrat de travail par l'employeur ne reposant pas sur un motif valable répertorié dans le Code du travail, et la résiliation du contrat de travail par l'employeur avec un motif valable. »

Source : <http://www.invest.gov.tr>.

organisations syndicales. Désormais, il semble que, dans un contexte de grande faiblesse et de division des organisations syndicales, le gouvernement ait l'intention d'aller au bout.

Le programme d'action du gouvernement pour 2016 ne précise pas comment ce système va être réformé mais indique que cette réforme se fera en lien avec les partenaires sociaux. Cependant, des fuites dans la presse indiquent que le projet prévoit le versement de cotisations mensuelles par tous les employeurs à un

fonds d'indemnisation des licenciements, qui serait chargé de verser des indemnités aux travailleurs licenciés. L'objet est de réduire les coûts à la charge des employeurs et de garantir les droits des salariés en cas de défaillance de leur entreprise. Le projet prévoit de diminuer l'indemnité de 30 à 20 jours par année d'ancienneté.

Les organisations syndicales qui auparavant s'étaient vivement opposées à cette réforme divergent cette fois-ci (voir l'encadré 3 pour les organisations

citées). Le comité consultatif tripartite¹ a été réuni deux fois en janvier. La Confédération des syndicats pour le droit des travailleurs (Hak-İş), proche de l'AKP, accepte l'idée d'un nouveau modèle qui résoudrait les problèmes du système actuel. La Confédération des syndicats d'ouvriers de Turquie (Türk-İş) et la Confédération des syndicats d'ouvriers révolutionnaires (Disk) considèrent l'indemnisation comme un des derniers

acquis sociaux auxquels les travailleurs ne peuvent renoncer et affirment que remettre en cause ce droit serait franchir une ligne rouge et donnerait une raison légitime de grève générale. Même si l'on ne connaît pas le contenu exact de cette réforme, suite à la forte opposition des syndicats et au soutien limité de l'opinion publique en faveur d'une telle orientation, le gouvernement semble tenté de la reporter de nouveau.

Encadré 3

Glossaire des partis ou organisations cités

- AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) : Parti de la justice et du développement, seul au pouvoir avec la majorité absolue des voix au Parlement depuis 2002 (réélu en 2015). Il se définit comme un parti populaire démocrate conservateur situé au centre de l'échiquier politique turc.
- CHP (Cumhuriyet Halk Partisi) : Parti républicain du peuple, principal parti d'opposition, il se présente comme social-démocrate.
- MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) : Parti du mouvement nationaliste, parti politique turc ultranationaliste d'extrême droite.
- HDP (Halkların Demokratik Partisi) : Parti démocratique des peuples, pro-kurde.
- Tisk (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'employeurs de Turquie, seule confédération interprofessionnelle d'employeurs reconnue représentative.
- Türk-İş (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'ouvriers de Turquie. Membre de la Confédération européenne des syndicats (CES), c'est la plus ancienne et la plus importante des trois confédérations de travailleurs reconnues au niveau national dans le secteur privé (avec Disk et Hak-İş). Son orientation idéologique est peu contestataire et elle a longtemps été la plus encline à rechercher le compromis et à répercuter le discours officiel.
- Disk (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats d'ouvriers révolutionnaires. Le Disk a une forte identité de gauche mais ne porte plus de projet révolutionnaire. Soutenue par la CES durant les années de forte répression syndicale des années 1980 et 1990, elle s'en tient désormais à des actions légales.
- Hak-İş (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats pour le droit des travailleurs. Le Hak-İş, également membre de la CES, résulte de l'investissement de militants de l'islam politique turc dans le syndicalisme. Elle est proche de l'AKP.
- Kesk (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) : Confédération des syndicats des travailleurs du secteur public, principale confédération du secteur public, plutôt marquée à gauche.

1. La loi de 2003 crée un comité consultatif tripartite (Üçlü Danışma Kurulu) regroupant des représentants des travailleurs et des employeurs au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, afin d'élaborer les projets de loi dans le domaine des affaires sociales et de l'emploi.

Le salaire minimum : une hausse importante mais jugée insuffisante

La hausse du salaire minimum était la promesse électorale de tous les partis politiques durant les élections en 2015. L'AKP promettait une augmentation du salaire minimum net reçu par les salariés de 1 000 à 1 300 livres turques, tandis que le CHP visait 1 500 livres turques (432 euros), le MHP 1 400 livres turques (404 euros), et le HDP 1 800 livres turques (519 euros). Comme l'AKP est sorti vainqueur des élections, l'annonce de la hausse du salaire minimum est devenue une mesure phare incontournable du programme économique du nouveau gouvernement. Le salaire minimum net perçu par le travailleur est donc passé de 1 000 à 1 300 livres turques à partir 1^{er} janvier 2016, soit une augmentation de 30 %. Même si Türk-İş,

seule représentante des travailleurs dans la Commission de détermination du salaire minimum¹, et les autres syndicats de travailleurs étaient favorables à cette augmentation, ils la jugent néanmoins insuffisante compte tenu des indices du coût de la vie et des conditions de vie.

Selon le règlement actuel, la Commission de détermination du salaire minimum doit prendre en considération la situation économique et sociale du pays, les indices du coût de la vie, les niveaux généraux des salaires et les conditions de vie (Aslan, 2013). Dans les faits, l'élément principal pris en compte dans les revalorisations depuis 2002 a été le taux d'inflation ciblé par la Banque centrale, sauf en 2004, année marquée par une augmentation importante du salaire minimum (tableau 3). Les syndicats contestent ce choix, affirmant

Tableau 3. Salaire minimum brut et net, taux d'inflation (2002-2015)

En livres turques (sauf mention contraire)

Années	Salaire minimum brut mensuel	Salaire minimum net mensuel	Taux d'inflation (en %)
2002	237	174	45,0
2003	306	226	25,3
2004	434	311	9,3
2005	489	350	7,7
2006	531	380	9,7
2007	574	411	8,4
2008	624	492 *	10,1
2009	680	537	6,5
2010	745	588	6,4
2011	817	644	10,5
2012	914	720	6,2
2013	1 000	788	7,4
2014	1 103	869	8,2
2015	1 238	975	8,8
2016	1 647	1 300	8,0 **

* Depuis 2008, l'État fait bénéficier les travailleurs touchant le salaire minimum d'une réduction spéciale d'impôt en fonction de la situation familiale et du nombre d'enfants du travailleur. Le taux de 5,3 % concerne les célibataires sans enfant. La réduction augmente avec le nombre d'enfants, le taux d'imposition baisse donc quand le nombre d'enfants augmente. L'augmentation du salaire minimum net est donc due à la réduction spéciale d'impôt.

** Août 2016.

Source : Ministère du Travail et de la Sécurité sociale et Institut national de statistique turc (Türk).

1. La Commission se compose de cinq représentants du gouvernement, cinq représentants de Tisk et cinq représentants de Türk-İş.

que les salariés n'ont pas pris leur part de la croissance et de l'augmentation de la productivité ces dernières années.

Selon les syndicats, après les prélèvements et l'impôt sur le revenu, le salaire minimum net ne couvre même pas les besoins vitaux de l'ouvrier. D'après les études réalisées par Türk-İş et Disk en janvier 2016 et en novembre 2015 respectivement, une famille de quatre personnes (taille moyenne d'une famille turque) doit dépenser environ 1 447 livres turques (soit 417 euros, selon Türk-İş) ou 1 405 livres turques (405 euros, selon Disk) pour se nourrir correctement. Si elle veut vivre dans des conditions minimales correctes, au-delà de la seule subsistance alimentaire, elle a alors besoin d'un revenu approchant les 4 714 livres turques (1 360 euros, selon Türk-İş) ou 4 443 livres turques (1 281 euros, selon Disk), alors que le salaire minimum net n'est que de 1 300 livres turques en janvier 2016. Le Disk demandait que le salaire minimum net perçu par les salariés soit au minimum de 1 900 livres turques (548 euros). Selon le Tüik, le coût de la vie d'un travailleur célibataire est de 1 600 livres turques (462 euros) en décembre 2015, soit 300 livres turques (87 euros) de plus que le montant du salaire minimum net.

Les débats autour du salaire minimum concernent également le coût du travail et le système de prélèvements. En 2016, le coût total d'un salarié payé au salaire minimum s'est élevé à 1 935 livres turques (558 euros), ce qui correspond à un salaire minimum brut de 1 647 livres turques (475 euros ; c'est le montant fixé par la Commission de détermination du salaire minimum) et à un salaire minimum net perçu par le travailleur de 1 300 livres turques.

L'augmentation du coût du travail suite à la hausse du salaire minimum a

soulevé un nombre important de critiques de la part des milieux patronaux et des analystes économiques. Sous la pression des milieux patronaux, le gouvernement a accordé une compensation partielle de cette hausse pouvant aller jusqu'à 35 % (100 livres turques, soit 29 euros par mois et par salarié) pour l'année 2016. Cette subvention accordée par l'État est d'un coût très important, de 9,7 milliards de livres turques, soit 2,8 milliards d'euros.

Temps partiel et flexibilité pour les femmes et les jeunes : un progrès ou un danger ?

Selon la législation actuelle, les femmes ayant donné naissance à un enfant ont droit à un congé maternité payé de 16 semaines, et à un congé sans solde de six mois, cette durée pouvant aller jusqu'à 24 mois pour les femmes fonctionnaires. Le programme d'action conserve ces droits. Une femme a toujours droit à un congé payé de 16 semaines ; la nouveauté est qu'après ce congé, les femmes ayant donné naissance à un enfant vont avoir le droit de demander un temps partiel sans réduction de salaire. Cette possibilité est également ouverte au père. Cette durée est limitée à deux mois pour le premier enfant, quatre mois pour le deuxième enfant, six mois pour le troisième et un mois de plus pour chaque enfant au-delà du troisième. Le parent bénéficiaire travaillera à mi-temps mais recevra son salaire complet, la différence étant payée par l'État. Cette mesure a été présentée au Parlement par le gouvernement début février 2016 et adoptée en mai 2016.

Une autre réglementation importante a été introduite pour les mères (fonctionnaires et travailleurs du secteur privé) : elles pourront demander à travailler à mi-temps (la moitié de la durée légale de travail, 45 heures par semaine) jusqu'à ce

que leur enfant commence l'école. Les femmes fonctionnaires recevront la moitié de leur salaire et d'autres paiements ou avantages. Dans le secteur privé, la demande de travail à temps partiel doit être acceptée par l'employeur. L'employeur ne peut pas résilier le contrat de travail pour ce motif. En outre, si l'autre parent ne travaille pas, celui ou celle qui travaille ne peut demander à travailler à temps partiel.

Cette loi tente de promouvoir, de la part des entreprises, un recours accru à des mesures de flexibilité interne comme le temps partiel. Sachant qu'en Turquie, beaucoup de femmes se retirent du marché du travail après avoir eu des enfants, ces mesures, à premier vue, pourraient sembler positives puisqu'elles leur permettent de se maintenir sur le marché du travail. Cependant, selon les syndicats, cette mesure légalise le travail flexible et à bas salaire. Comme les droits à congé de maternité ne sont toujours pas reconnus en pratique pour les femmes exerçant des emplois atypiques, occasionnels, à temps partiel ou en sous-traitance, on peut penser que cette mesure ne s'applique qu'aux femmes ayant un emploi durable et un contrat permanent.

Le plan d'action du gouvernement pour 2016 prévoit également de supprimer tous les obstacles au travail à temps partiel pour les étudiants. Selon les syndicats, l'expansion du travail à temps partiel signifiera pour les jeunes et les femmes des bas salaires et de faibles cotisations pour leur future retraite. La loi prévoit que, pour compenser les temps partiels, l'employeur pourra recruter de façon temporaire auprès d'agences d'emploi privées, les travailleurs temporaires ainsi embauchés pouvant voir leur contrat automatiquement résilié dès le retour à temps plein des salariés.

Réforme des agences d'emploi privées : un esclavage moderne selon les syndicats

Un autre sujet très controversé du plan d'action du gouvernement pour 2016 est la réforme des agences d'emploi privées. C'est la nouvelle loi sur les relations de travail (loi 4857) de 2003 qui a permis pour la première fois la création des agences d'emploi privées (*Özel istihdam büroları*). Ces agences pouvaient proposer des services de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi. Une nouvelle réforme visant à permettre aux entreprises d'embaucher des travailleurs employés par les agences d'emploi privées a été votée au Parlement début 2009, et ce malgré l'opposition des syndicats. Mais le président de la République de l'époque (Abdullah Gül) n'avait pas accepté de promulguer le texte, faisant valoir le risque d'abus à l'égard des travailleurs, son incompatibilité avec la dignité humaine et le caractère inadéquat de la protection sociale de ces travailleurs.

Le nouveau projet sur ce sujet a été présenté au Parlement par le gouvernement début février 2016. Les syndicats ne peuvent cette fois pas compter sur une possible invalidation par l'actuel Président. La nouvelle loi va permettre aux agences d'emploi privées d'établir les contrats de travail (à durée déterminée ou indéterminée) avec les travailleurs qu'elles pourront mettre à disposition des employeurs pour une durée maximale de huit mois.

Les syndicats Türk-İş et Disk dénoncent cette « loi sur le louage des travailleurs », considérant qu'elle légaliserait l'esclavage. Ils affirment que cette loi rendra possible le recrutement de salariés par les agences d'emploi privées au niveau de salaire minimum, et de les louer aux différents employeurs pour les durées dont les employeurs ont besoin.

Si cette loi entre en vigueur, les salariés embauchés par les agences d'emploi privées perdront leur droit de se syndiquer et tout droit à l'indemnité de fin de contrat. Les employeurs utilisateurs de ces salariés seront quant à eux libérés des indemnités de fin de contrat, des coûts liés aux heures supplémentaires et des cotisations patronales (19,5 % au système d'assurance sociale et 2 % à l'assurance chômage).

Du côté des salariés recrutés par ces agences, l'emploi ne sera ni continu, ni stable. Ils pourront être loués ou empruntés par d'autres employeurs. Pour chaque emploi, ils percevront un salaire différent, ce qui conduira à une forte instabilité de leurs revenus. Comme ce sont les agences qui les recrutent formellement, et pas les employeurs effectifs, ces travailleurs ne pourront pas profiter des dispositions de la convention collective de l'entreprise où ils exercent. Ils ne pourront pas non plus bénéficier de prestations d'assurance-chômage. En dépit de l'opposition des trois principaux syndicats du secteur privé, Hak-İş, Türk-İş et Disk, la mesure a été adoptée en mai 2016.

Sous-traitance : titularisation d'une partie des travailleurs ?

Comme on l'a souligné plus haut, depuis 2003, le recours à ce système des travailleurs sous-traitants s'est généralisé dans l'industrie et le secteur des services. Les syndicats demandent l'abolition de ces contrats de sous-traitance. En guise de réponse, le programme d'action du gouvernement prévoit seulement de titulariser une partie des 650 000 travailleurs sous-traitants exerçant dans le secteur public. Selon les déclarations du ministre des Finances, cette titularisation concernerait entre 100 000 et 150 000 travailleurs sous-traitants exerçant pour l'État. Le syndicat Disk demande la titularisation de tous les

travailleurs sous-traitants dans le secteur public, puis l'interdiction de ce système de sous-traitance.

Conclusion

Dans son ensemble, le plan de réformes de 2016 est ambitieux, portant sur 216 mesures à mettre en œuvre dans plusieurs domaines (agriculture, économie, commerce, politiques sociales, marché du travail, justice, etc.). Le plan contient un ensemble de réformes dont l'objectif affirmé est de renforcer la croissance à long terme, d'attirer les investisseurs internationaux et de flexibiliser davantage le marché du travail. Après le changement de gouvernement en mai et dans un contexte politique très difficile, certaines réformes n'ont pas été mises en œuvre, d'autres vont l'être de façon très lente, d'autres enfin semblent avoir été reportées. Mais ce sont les réformes concernant le marché du travail et la flexibilité du travail, dont certaines sont très controversées, qui ont été adoptées les plus rapidement durant l'année 2016 : augmentation du salaire minimum, suppression des rigidités du marché du travail et des restrictions sur les différentes formes d'emploi, flexibilisation du travail des femmes et des jeunes, réforme des agences d'emploi privées, etc.

Les syndicats ont cherché à s'opposer aux mesures visant à flexibiliser davantage le marché du travail, par le biais de communiqués de presse voire en tentant certaines manifestations. Mais, compte tenu de leurs divisions et leurs faiblesses, ils n'ont pas pu construire une opposition suffisante pour faire reculer le gouvernement. Ainsi en est-il de nombreuses mesures adoptées et rapidement mises en œuvre : mesures de flexibilisation du marché du travail, en particulier

concernant le travail des femmes et des jeunes, suppression des restrictions pour les différentes formes d'emploi atypique, élargissement des possibilités de recours aux services des agences d'emploi privées, mesure que les syndicats assimilent à une légalisation de l'esclavage moderne. Les syndicats sont parvenus à s'opposer à la remise en cause de l'indemnité de fin de contrat. Sur cette question, les syndicats étaient unis et prêts à provoquer des mouvements sociaux voire une grève générale pour défendre un acquis social considéré comme très important, et le gouvernement a décidé de reporter la réforme envisagée, par ailleurs plutôt impopulaire.

Il est trop tôt pour se livrer à un pronostic sur la suite et à une évaluation de l'impact des nouvelles réformes ou mesures relatives à l'emploi et au marché du travail. Mais un bilan des mesures et réformes de flexibilisation du marché du travail mises en place depuis 2003 peut être tiré. Comme en attestent les indicateurs du marché du travail, ces réformes n'ont pas eu les effets positifs attendus, le chômage et le sous-emploi sont toujours à des niveaux très élevés et elles semblent même avoir contribué à renforcer les points noirs du marché du travail turc : plus de 3 millions de travailleurs informels, 2 millions de travailleurs sous-traitants, 400 000 Syriens travaillant illégalement à bas voire très bas salaires, 1,2 million d'accidents du travail déclarés entre 2002 et 2014, dont plus de 15 000 mortels, etc. Les nouvelles mesures risquent de renforcer une précarité déjà très élevée, et il est peu probable que, dans un pays ayant surtout besoin d'une amélioration du niveau d'éducation et de

formation, ces réformes puissent être en soi et durablement créatrices d'emploi.

Sources :

Presse turque.

Site internet de l'Observatoire de la vie politique turque (OVIPOT) : <http://ovipot.blogspot.com>.

Sites internet des confédérations de syndicats de travailleurs et d'employeurs.

Aslan G., Math A. (2010), « Turquie : rigueur budgétaire, austérité pour les travailleurs : encore et toujours ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », n° 127, novembre, p. 155-175.

Aslan G., Math A. (2011), « Turquie : élections générales de juin 2011 : acteurs en lice et enjeux sociaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 130, mai, p. 22-41.

Aslan G. (2013), *Salaire minimum en Turquie : Impacts sur les inégalités, la pauvreté et l'emploi*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Duvignaud A. (2013), « Mobilisations contre les accidents du travail en Turquie », juin 2013, <http://ovipot.hypotheses.org/8513>.

Math A. (2007), « Turquie : la perspective d'un nouvel âge pour les retraites et les fins de carrière », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre, p. 111-126.

OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2016), *Études économiques de l'OCDE : Turquie*, Paris, Éditions OCDE.

Öngün E. (2005), « Adaptation au capitalisme international et flexibilisation du marché du travail : la nouvelle loi sur les relations de travail (Loi 4857) en Turquie », *REMMM*, n° 105-106, p. 247-265.

Tisk (2015), « Türk iş dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler konusundaki görüş, beklenti ve önerileri », n° 353, p. 1-100.

Danemark

Le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ?

*Christèle MEILLAND **

Le modèle danois du marché du travail est présenté comme le symbole de la flexicurité, associant un système d'assurance chômage généreux, une législation souple du marché du travail et une politique active de l'emploi (Meilland, 2013). C'est un modèle tripartite dans lequel l'État, le patronat et les syndicats occupent une place centrale dans le fonctionnement du marché du travail¹. Le modèle de flexicurité danois est souvent illustré par la métaphore du « triangle d'or » : la combinaison de flexibilité pour les entreprises et de sécurité pour les salariés, des incitations à la recherche d'emploi, et la préservation du capital humain (encadré 1). Dans ce

système, les institutions du marché du travail laissent une large place à différentes formes de négociation collective (Redor, 2016) et les conventions collectives régissent une bonne partie du fonctionnement du marché du travail (Andersen, Dølvik, Lyhne Ibsen, 2014) : elles définissent les conditions salariales, les modalités de licenciement et les conditions de travail en général². Ce modèle de flexicurité est développé au milieu des années 1990 afin de lutter contre une récession économique sévère générant de forts taux d'inflation et de chômage (plus de 10 % en 1992-1993 notamment). Depuis lors, il a subi des modifications *via* la mise en place d'une réduction de

* Chercheure à l'IRES.

1. Au Danemark, l'État demeure un acteur central de la vie économique et sociale. La dépense totale des administrations publiques représente 57,9 % du PIB danois en 2011 (contre et 51,3 % du PIB suédois en 2011, pour la Suède ou contre 55,9 % pour la France). Ces dépenses s'appuient sur une fiscalité forte. Pour autant, en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail, l'État intervient peu et il n'existe que peu de lois en matière de droit du travail dans la législation danoise. En revanche, le marché du travail est principalement régi par des accords collectifs entre les partenaires sociaux.
2. La législation sur le marché du travail est en quelque sorte remplacée par des accords collectifs plus contraignants issus de la négociation collective. Celle-ci est organisée en trois niveaux : les accords nationaux interprofessionnels cadres signés entre la principale organisation patronale du secteur privé DA et la principale confédération syndicale, Landesorganisationen i Danmark (LO), les accords nationaux sectoriels qui constituent l'ensemble du droit conventionnel (et qui statuent sur le salaire minimum, le temps de travail, les congés) et les règles relatives aux relations collectives de travail et les accords locaux d'entreprise qui doivent respecter les stipulations établies par les accords sectoriels (Daniel, 2003).

la durée d'indemnisation du chômage, de conditions d'éligibilité plus strictes à ce système assurantiel et d'un renforcement des politiques d'activation (le *Workfare*).

Pour autant, le Danemark présente encore aujourd'hui, par rapport aux autres pays de l'OCDE, une assurance chômage qualifiée de généreuse, des politiques d'activation importantes et des conventions collectives contraignantes pour les entreprises dans certains secteurs. Les caractéristiques du modèle de flexicurité danois laissent supposer une grande capacité d'adaptation à la conjoncture économique : en effet, la flexibilité (accordée aux entreprises et qui favorise leur adaptation rapide) associée à un volet sécurité (qui protège le revenu des salariés lors des périodes de chômage) est censée permettre aux différents acteurs de réagir relativement facilement et rapidement lors des épisodes de crise. Aussi, lorsque la crise de 2008 survient, bien des observateurs se tournent-ils vers le modèle danois (et le modèle nordique en général) pour voir comment ce pays, fortement ouvert à l'extérieur, va l'affronter. Au début des années 1990, le Danemark avait, en effet, réussi à faire face à une forte crise économique (qui avait porté le taux de chômage à près de 12 % en 1993). Qu'en serait-il face à cette nouvelle crise ? Dans les années précédant la crise de 2008, le Danemark connaît une période d'embellie économique caractérisée par un très faible taux de chômage (moins de 5 %) et des excédents commerciaux importants. La crise économique de 2008 ébranle fortement différents secteurs de l'économie comme la construction et le secteur financier, d'une part du fait du retournement du marché immobilier (dès 2007) et d'autre part du fait d'un ralentissement de la croissance. De plus, la segmentation sur le marché du travail demeure forte avec une concentration

de certains groupes de travailleurs aux marges du marché du travail. Est-ce à dire que le système de flexicurité ne suffit pas à faire face aux crises économiques ?

Pour répondre à cette question, nous présenterons dans une première partie les évolutions de l'emploi et du chômage au Danemark depuis la crise de 2008, puis nous soulignerons en deuxième partie les réformes du « modèle danois » mises en œuvre à l'occasion de la crise économique et renforcées par les contraintes budgétaires. Nous montrerons que le modèle a été bousculé par des réformes mettant l'accent sur la flexibilité au détriment de la sécurité.

Quelles résistances du marché du travail danois à la crise ?

Avant la crise de 2008, l'économie danoise montre des signes de surchauffe et de demande de travail excédentaire, avec une thésaurisation de la main-d'œuvre dans les entreprises pour contrer les problèmes de recrutement (malgré l'arrivée de travailleurs étrangers) et une pression à la hausse des salaires due au faible taux de chômage. D'une façon générale, le marché du travail danois était et demeure caractérisé par un fort taux de participation (avec un taux d'activité de plus de 80 % au début des années 2000), un chômage structurel assez faible, un fort taux de rotation des emplois et un fort taux de transition entre emploi et chômage. C'est donc dans une période de pénurie de main-d'œuvre, de taux très bas de chômage (en 2008, le taux de chômage était de 3,5 % de la population active, son taux le plus bas depuis le début des années 2000 ; graphique 1), que la crise économique mondiale touche le Danemark.

La crise de 2008 touche fortement certains pans de l'économie danoise. Les

Encadré 1

Le modèle danois de flexicurité

Le système de flexicurité danois a pour principe de faire coexister flexibilité pour les employeurs et sécurité pour les salariés, l'objectif étant de circonscrire les effets de la précarité induits par une trop forte dérégulation du marché du travail (Tuchszirer, 2007). La combinaison de la flexibilité avec la sécurité provient de l'idée fondamentale que ces deux concepts peuvent se renforcer mutuellement. Ce système de flexicurité ¹ est souvent analysé comme un « triangle d'or » mettant en jeu une forte mobilité externe (*via* une faible protection des emplois occupés), une sécurité de revenu (*via* un système d'indemnisation chômage et d'assistance sociale forts et généreux) et une politique du marché du travail active (Cohen, Sabel, 2009). Ce système de flexicurité bénéficie de l'adhésion totale des organisations patronales, des confédérations syndicales et des salariés, dont près de 70 % sont syndiqués.

Le système de flexicurité s'assoit aussi sur des particularités de l'économie danoise. On peut citer le système de formation professionnelle tout au long de la vie, qui favorise la formation des salariés et des demandeurs d'emploi, la présence d'un service public prépondérant, de qualité et décentralisé... mais il repose surtout sur le système fiscal danois, dont les recettes constituent la principale source de financement du système de flexicurité. Car ce système de flexicurité a un coût élevé, du fait du système d'indemnisation chômage mais aussi des politiques actives du marché du travail. Et son financement a été rendu possible grâce aux politiques économiques et fiscales mises en place au Danemark. En comparaison internationale, la part des dépenses liées aux politiques actives est en effet relativement importante : en 2013, près de 1,82 % du PIB danois est consacré aux politiques actives du marché du travail, contre 0,55 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et contre 1,26 % du PIB en 2007 (COE, 2016 ; OCDE, 2014). Le Danemark se classe également au deuxième rang des pays de l'OCDE pour ses prélèvements obligatoires, qui représentent 50 % du PIB environ. La TVA s'élève à 25 % (METIS, site internet) et les recettes tirées de l'impôt sur le revenu sont la principale recette fiscale et représentent environ 25 % du PIB contre 2,8 % en France ². De plus, autre élément primordial à souligner : le grand attachement des Danois au système de flexicurité qui se perçoit au travers d'un consentement à l'impôt plus fort qu'ailleurs en Europe. Au total, le système de flexicurité repose sur des éléments constitutifs de la société danoise et, comme le souligne Jørgensen (2013), il s'inscrit « dans le cadre d'un État providence universaliste ».

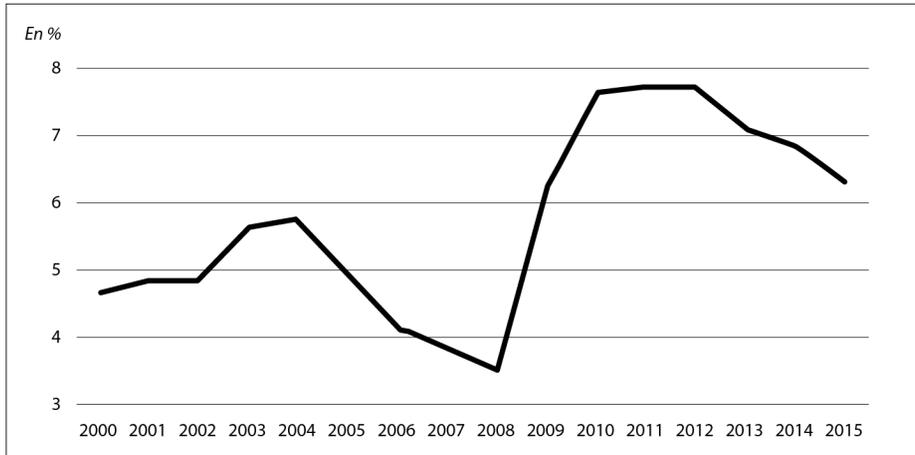
1. Pour Jørgensen (2013), la flexicurité (qui est le résultat d'une construction historique par les acteurs) date de bien plus longtemps. Il situe son émergence en 1899, date du compromis de septembre qui a permis la reconnaissance des syndicats comme parties prenantes sur le marché du travail. À partir de cette date, le marché du travail sera régi par les accords collectifs. Pour Jørgensen, « flexicurité et système danois sont presque identiques » (2013) et ne peuvent être limités à la description en triangle d'or.

2. <http://www.metiseurope.eu/le-paradis-danois-impots-eleves-cotisations-patronales-faibles>.

effets de cette crise mondiale, notamment l'effondrement des échanges internationaux et le retournement du marché immobilier danois se conjuguent pour

produire, dès 2008, la plus forte baisse du PIB observée depuis plus de quarante ans : -4,9 % en 2009 (OCDE, 2009). En sus de cette baisse, les exportations

Graphique 1. Taux de chômage (2000-2015)



Source : données Statbanks, site internet.

chutent de 7,25 % en 2009, le chômage fait plus que doubler, la dette publique atteint un record, la consommation privée baisse... La fragilité de la reprise est due à la faiblesse des exportations, orientées aux deux tiers vers l'Europe, de l'investissement des entreprises (à son plus bas niveau depuis 20 ans), ainsi qu'au peu de dynamisme de la consommation privée, freinée par le niveau élevé d'endettement des ménages (150 % du PIB). Au niveau budgétaire, le gouvernement réagit avec vigueur et rapidité. Dans le secteur financier, le premier touché par la crise, le bon fonctionnement des marchés de capitaux est maintenu grâce aux garanties accordées par l'État, aux injections de capitaux et aux mesures destinées à soutenir la liquidité du système (OCDE, 2009). Après une politique budgétaire expansionniste en 2009-2010, le gouvernement met en place une politique d'austérité budgétaire pour faire face aux déficits (l'excédent budgétaire de 3,2 % en 2008 se transforme en un déficit de 3,5 % en 2012 ¹) dans le but de ramener le déficit public

au seuil limite de 3 % du PIB dès 2013. Ce plan a pour objectif d'économiser 24 milliards de couronnes (3,2 milliards d'euros) d'ici 2013, puis 31 milliards de couronnes, soit 4,2 milliards d'euros au total pour parvenir à l'équilibre en 2015. Après un net recul en 2009, le PIB danois est actuellement sensiblement inférieur à son niveau de 2008 du fait de l'atonie de la croissance depuis fin 2011. Ces différentes politiques ont profité d'une politique monétaire accommodante.

Sur le marché du travail, la situation est plus nuancée. En effet, le taux de chômage danois reste depuis la crise de 2008 largement sous la barre des 10 % tout en étant en 2015 presque deux fois plus élevé qu'en 2008 (3,5 % en 2008 contre 6,3 % en 2015 après une hausse significative en 2011-2012 à 7,7 %, données Statbanks). La hausse du taux de chômage s'accélère nettement fin 2008 et tout au long des années 2009 et 2010. Environ 180 000 emplois ont été détruits entre 2008 et 2009 (pour 2,9 millions d'emplois en 2008) (Jørgensen, 2009). La baisse du nombre

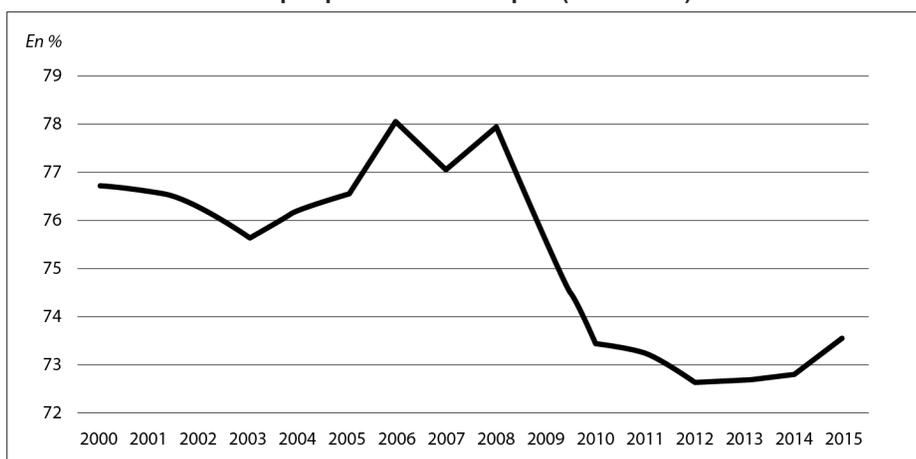
1. <https://data.aecd.org/gga/general-government-deficit.htm>.

d'emplois est plus importante que la hausse du nombre de chômeurs car d'une part une proportion plus grande de jeunes choisissent de poursuivre leurs études et d'autre part un nombre croissant de chômeurs en fin de droits ne remplissent plus les critères d'admission à l'aide sociale (et de fait n'apparaissent plus comme chômeurs) (COE, 2016). De plus, les mécanismes de flexibilité interne (notamment les accords de chômage partiel, appelé partage du travail, voir *infra*) et la très forte rotation des emplois permettent de limiter la hausse du taux de chômage. De façon générale, les périodes de chômage restent de courte durée et le taux de sortie du chômage demeure élevé (en 2008, 60 % des demandeurs d'emploi sortent du chômage après 13 semaines, 80 % après 26 semaines (COE, 2016)). Dans le même ordre d'idée, la confiance dans le système de flexicurité reste élevée (70 % des Danois semblent très confiants dans l'avenir ; voir COE, 2016). En définitive, eu égard à la chute de la production due à la baisse des exportations notamment, l'ampleur de l'ajustement de l'emploi est relativement limité et les principales

caractéristiques du marché du travail danois ont été conservées : un niveau élevé de renouvellement de l'emploi, qui permet une réallocation de l'emploi entre les secteurs selon les conditions de la reprise, et des périodes de chômage courtes.

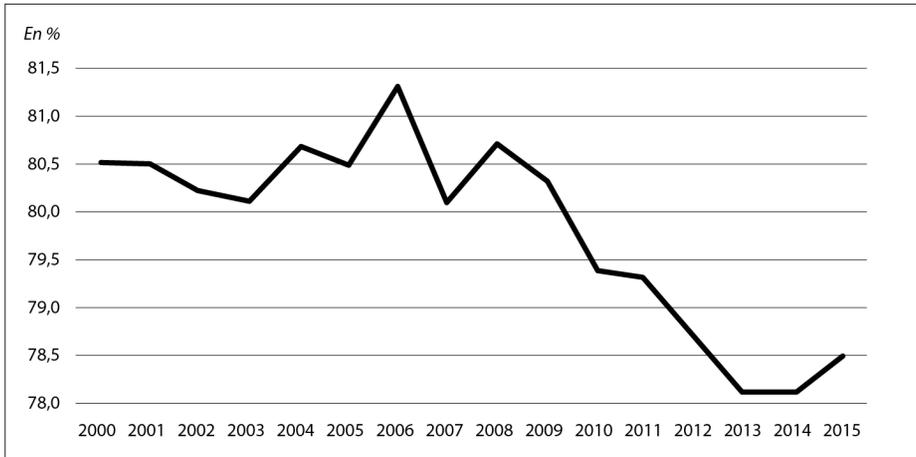
Les effets de la crise de 2008 vont apparaître progressivement, dans un premier temps *via* l'augmentation du taux de chômage et la baisse des taux d'emploi (graphique 2) et des taux d'activité (graphique 3). Ainsi, entre 2008 et 2012, le Danemark connaît une très forte baisse du taux d'emploi (-5,3 points) et une hausse sensible du taux de chômage (+4,2 points). Dans le même temps, le taux d'activité diminue de 2,6 points, ce qui laisse supposer des retraits importants du marché du travail. L'analyse du taux d'activité selon les classes d'âges fait apparaître une baisse très nette du taux d'activité des jeunes et en particulier des 15-24 ans entre 2008 et 2015 de près de 10 points d'écart. Et ce, alors que le taux d'activité des plus âgés (55-64 ans) progresse de plus de 7 points sur la même période (graphique 4).

Graphique 2. Taux d'emploi (2000-2015)



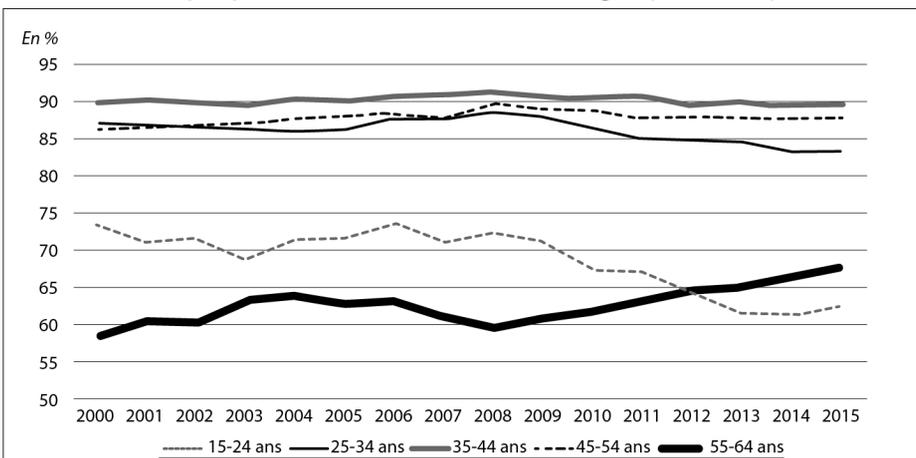
Source : données Statbanks, site internet.

Graphique 3. Taux d'activité (2000-2015)



Source : données Statbanks, site internet.

Graphique 4. Taux d'activité selon les âges (2000-2015)



Source : données Statbanks, site internet.

Même si le Danemark a connu entre 2008 et 2012 la plus forte hausse du taux de chômage de longue durée de tous les pays nordiques (+14,5 points contre +2 à +7 points pour les autres pays), c'est grâce à son traditionnel taux de rotation élevé des emplois que ce taux est resté très nettement en dessous de la moyenne européenne (27,3 % en 2012 pour le Danemark contre 42,5 % pour l'UE 27). Le taux de chômage atteint 6,1 % en 2009

et son plus haut niveau en 2011, à environ 7,7 %. Dès 2012, il diminue régulièrement pour atteindre 6,3 % en 2015 et 5,8 % en mars 2016 (Eurostat). Le chômage de longue durée connaît lui aussi une baisse à partir de 2012. Quant au taux d'emploi, même s'il remonte, il reste en 2015 inférieur de 3,5 points à celui d'avant crise mais demeure le quatrième plus fort taux d'emploi dans l'UE derrière la Suède, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Comme dans de nombreux pays européens, le chômage a touché différemment les individus selon leur sexe, leur âge et leur secteur d'activité. Dans la première période de la crise, ce sont les secteurs du BTP et de l'industrie qui sont touchés, faisant des hommes (et notamment les jeunes), des travailleurs sans qualification et des immigrés les premières victimes de la crise. Le taux de chômage des hommes augmente plus fortement, du moins dans un premier temps, du fait du fort impact initial de la crise sur les industries à main-d'œuvre plutôt masculine (Leschke, 2011) : entre 2008 et 2012, il augmente de plus de 4,5 points, contre 3,9 points pour le chômage des femmes (Eurostat 2012). Toutefois, en 2012, les taux de chômage masculin et féminin sont à des niveaux similaires. De la même façon, l'augmentation du chômage touche différemment les classes d'âges. Ainsi, le tableau 1 souligne la forte augmentation du chômage pour ceux qui rentrent sur le marché du travail ou qui ont déjà eu un premier emploi, les 25-34 ans, et pour la tranche des 45-54 ans, qui semblait jusqu'en 2008 relativement épargnée par le chômage. Bien sûr, si l'on fait la comparaison sur l'ensemble de la période (2008-2015), l'évolution différentielle n'apparaît plus aussi forte.

Pour compléter cette analyse du marché du travail danois, il faut regarder le taux de rotation des emplois, qui reste assez élevé tout au long de la crise. En 2015, bien après la survenance de la crise en 2008, le taux de rotation des emplois est le deuxième plus haut de l'UE (Commission européenne, 2016). Ce fort taux de rotation est en relation directe avec la forte flexibilité du marché du travail et ne s'explique pas par un recours massif aux contrats temporaires : le pourcentage de salariés employés en contrat temporaire est assez modéré et constant au Danemark, variant entre 8,5 % et 9 % de l'emploi total entre 2008 et 2015 (Statistics Denmark).

Les évolutions récentes soulignent l'impact de la crise de 2008 sur le marché du travail danois, même si les indicateurs témoignent d'une situation plus favorable que celle d'autres pays de l'Union européenne, que ce soit en termes de taux d'emploi ou de chômage. Pour autant, les évolutions des taux d'emploi et d'activité soulignent l'impact non négligeable de la crise. La baisse du taux d'activité, notamment des jeunes, démontre l'importance des retraits du marché du travail, ce qui est propice à la création de tensions sur le marché du travail.

Tableau 1. Taux de chômage selon les classes d'âge : différentiel 2008-2015

En % (sauf mention contraire)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Différentiel 2008-2012*	Différentiel 2008-2015*
15-24 ans	8,0	11,8	13,9	14,2	14,1	13,0	12,6	10,8	6,1	1,2
25-34 ans	3,6	7,1	8,7	9,7	9,5	8,6	8,4	7,9	5,9	1,5
35-44 ans	2,5	4,6	6,0	5,5	6,0	5,5	5,1	4,8	3,5	0,9
45-54 ans	1,9	4,2	5,4	5,3	5,2	5,2	4,7	4,9	3,3	1,0
55-64 ans	2,6	4,1	5,5	5,7	5,5	5,1	4,8	4,4	2,9	1,0

* Les différentiels sont calculés en points de pourcentage.
Source : données Statbanks, site internet.

Politiques d'après crise : la sécurité ébranlée, la flexibilité conservée

Les politiques mises en place après la crise répondent à un double objectif : d'une part, elles sont issues d'une volonté de « rationaliser » et/ou de « diminuer » le volant sécurité du modèle de flexicurité (afin de réduire les déficits annoncés), et d'autre part elles cherchent à anticiper la sortie de crise et les craintes d'une pénurie de main-d'œuvre. Ces deux ambitions peuvent apparaître antinomiques. Pour autant, elles visent toutes les deux à réduire le chômage ainsi que les durées dans le chômage et à inciter tous les individus, notamment les publics les plus vulnérables (immigrés, femmes, jeunes et salariés âgés) à intégrer le marché du travail.

Les inflexions : le renforcement de la flexibilité avec les réformes du système d'assurance chômage et des minima sociaux...

Face aux déficits budgétaires de 2009-2010, le gouvernement décide d'adopter des mesures d'austérité qui touchent au marché du travail (Jørgensen ¹, 2013 ; encadré 2). L'objectif premier affiché est celui de diminuer les dépenses dites passives. Pour cela, le gouvernement réforme d'une part le système d'indemnisation du chômage (en 2010 puis en 2015) et d'autre part les *minima* sociaux afin de réduire « le coût » de la flexicurité.

Le système d'indemnisation du chômage revu et corrigé

Alors que le système indemnitaire semblait avoir été la clé de voûte de la reprise de l'économie danoise dans les années 1990, il ² connaît de profondes modifications depuis la fin des années 1990. Déjà en 1999, la période d'indemnisation (qui était l'une des plus longues des pays de l'UE) passe de six à quatre ans. Puis, en 2010, dans le cadre du plan d'austérité budgétaire, le gouvernement libéral-conservateur réduit de nouveau la durée d'indemnisation, de quatre à deux ans (Meilland, 2008). L'objectif est de faire face à la hausse du chômage et d'éviter la survenance d'un chômage de masse (qui, selon le gouvernement, creuserait le déficit budgétaire). Dans le même temps, les critères d'obtention de l'allocation chômage ont été revus. Alors qu'auparavant, les critères étaient fonction du statut d'emploi occupé (à temps partiel ou temps complet ³), à partir de 2010, tous les demandeurs d'emploi doivent avoir travaillé 52 semaines sur une période de trois ans (Meilland, 2010), ce qui complexifie le processus d'indemnisation pour les salariés en emplois courts. Depuis 2010, les demandeurs d'emploi sont également dans l'obligation de suivre des programmes d'« activation » (orientation professionnelle, individualisée, aide à la recherche d'emploi, formation, emplois subventionnés, etc.), introduits à partir

1. Pour une vision synthétique des transformations de l'économie suite à la crise, on pourra se reporter au tableau de Jørgensen « les réactions du système danois à la crise », 2013.
2. Le système d'assurance chômage a été mis en place en 1907 au Danemark, tandis qu'un système pour les chômeurs non assurés n'a été créé qu'en 1933. L'assurance chômage au Danemark n'étant pas obligatoire, le salarié peut s'affilier volontairement à l'une des caisses d'assurance chômage agréées par l'État et fonctionnant sous son contrôle. Le système d'indemnisation du chômage a une structure à deux niveaux, avec d'une part un système d'indemnisation des chômeurs assurés, administré par les syndicats et l'État et un système d'aide sociale pour les chômeurs non assurés, qui dans l'ensemble est de la responsabilité des municipalités.
3. Le demandeur d'emploi devait avoir travaillé au moins 1 984 heures (soit 52 semaines à temps plein) au cours des trois dernières années pour les travailleurs assurés à taux plein ou 1 258 heures (34 semaines équivalent temps plein) s'il travaillait à temps partiel.

des années 1990. Jusqu'à janvier 2015, ce dispositif obligatoire est engagé au bout de neuf mois d'inscription à l'Agence pour l'emploi.

Ces diverses modifications affectent fortement les chômeurs. Suite à la réforme de 2010, le nombre de demandeurs d'emploi ayant dépassé la durée d'éligibilité à l'indemnité chômage croît considérablement, ce qui fait basculer un certain nombre d'entre eux dans le régime d'assistance. De même, le durcissement des critères d'admission (accumuler 52 semaines de travail sur une durée de trois ans) contribue fortement à ce que les demandeurs d'emploi issus de contrats de courte durée n'accèdent plus à l'indemnisation chômage à la fin de leur emploi. Ces modifications du système d'indemnisation chômage font basculer les chômeurs en fin de droits ou ceux qui n'ont pas réussi à accumuler les périodes de travail nécessaires dans l'assistance sociale.

À partir de 2012, afin de limiter le déficit de l'assistance sociale (dû en partie à l'augmentation du nombre de bénéficiaires), le gouvernement tente d'amoindrir l'impact de ces réformes notamment pour les chômeurs en fin de droits, par des mesures destinées à favoriser leur embauche, et les sortir de l'assistance sociale. La mise en place de mesures ciblées comme l'octroi de subventions à l'employeur pour l'embauche d'un chômeur de longue durée ou encore d'une subvention de six mois à destination des chômeurs en fin de droits qui intègrent un programme de formation participent de cette volonté. Enfin, en 2013, un

« nouvelle prestation du marché du travail » est créée pour la période 2014-2016 : son montant équivaut à 80 % du maximum des allocations chômage pour les chômeurs en fin de droits avec enfants et 60 % pour les chômeurs en fin de droits sans enfant (Meilland, 2013). Cette prestation « remplace » pendant quelques mois l'indemnisation chômage et retarde l'entrée des chômeurs en fin de droits dans l'assistance sociale. Sa durée est calculée en fonction de l'expérience professionnelle du demandeur d'emploi. Ceux qui la perçoivent sont soumis aux droits et aux devoirs des politiques d'activation et doivent effectuer des travaux d'intérêt général. Cette nouvelle prestation est financée par la hausse des cotisations aux caisses d'assurance chômage, ce qui est vivement critiqué par les syndicats (qui gèrent ces caisses et qui craignent avec cette hausse une baisse du taux de syndicalisation¹ (COE, 2016)).

Enfin, le 22 octobre 2015, un rapport est publié par la Commission de l'allocation chômage (Dagpengekommisionen) sur demande du gouvernement. L'objectif du gouvernement reste le même : réduire le chômage et la durée dans le chômage. Cette commission, composée de cinq experts et de quatre membres nommés par les partenaires sociaux, est chargée d'examiner le fonctionnement de l'assurance chômage et de préconiser des modifications afin de rendre l'emploi plus attractif que le chômage. Le rapport préconise de renforcer l'incitation à travailler pendant la période d'indemnisation du chômage, ce qui implique que le demandeur d'emploi a le droit de travailler. Cet

1. Dans une certaine mesure, la récente baisse du nombre de syndiqués est à mettre en relation avec un recul similaire enregistré par les caisses d'assurance chômage, traditionnellement gérées par les syndicats. Le nombre d'affiliés à ces caisses est passé de 2,38 millions en 2000 à 2,07 millions en 2010. Il est possible d'être affilié à une caisse d'assurance chômage sans appartenir à un syndicat, mais les deux vont de pair pour la plupart des Danois (Fulton, 2013).

emploi lui permet de prolonger ses droits à l'assurance chômage, une fois les deux ans d'assurance chômage révolus. Le ratio prévu est de 1 pour 2, à savoir qu'un jour de travail est converti en droit à deux jours de prolongement de la période couverte (sans toutefois que la période prolongée dépasse un an supplémentaire). La « modernisation de l'indemnisation chômage » signée en 2015 et suivant les recommandations de ce groupe d'experts rend le système encore plus flexible et accroît les incitations pour les demandeurs d'emploi à travailler, même pour des périodes courtes. La période de deux ans d'indemnisation est maintenue mais la reconnaissance des courtes périodes

de travail ou de travail à temps partiel est prise en compte : de fait, la période d'indemnisation, initialement de deux ans, peut s'étendre jusqu'à trois ans. Avec cette réforme, l'objectif est de garder plus longtemps les demandeurs d'emploi dans l'indemnisation chômage, et ainsi retarder le basculement vers l'assistance. De plus, depuis 2015, le mécanisme d'activation pour les demandeurs d'emploi est enclenché dès la treizième semaine pour les moins de 30 ans et les plus de 50 ans, et à partir de six mois et demi pour les 30-50 ans (contre neuf mois auparavant quel que soit l'âge du demandeur d'emploi). En outre, les municipalités jouissent de plus de liberté dans le suivi des demandeurs

Encadré 2

Un partage du travail en hausse pendant la crise et abandonné ensuite

Les dispositions légales qui régissent le chômage partiel (ce que les Danois appellent le partage du travail) se trouvent essentiellement dans les accords de branche et les conventions collectives en tant que solutions pour les temps économiques difficiles (Jørgensen, 2009). Ces textes prévoient notamment que, durant les périodes non travaillées, le salarié perçoit l'allocation chômage, selon les règles propres au régime d'indemnisation, notamment l'obligation de rechercher un emploi et de ne pas refuser les offres proposées, de rédiger un CV, de participer aux réunions organisées par les centres pour l'emploi. Les entreprises versent aux salariés uniquement le montant des heures travaillées, le complément de salaire étant à la charge de l'État. Ce système permet aux salariés de ne pas voir leur salaire varier à la baisse et aux entreprises de réduire leurs coûts salariaux.

En mars 2009, les conditions encadrant le chômage partiel ont été revues et assouplies. Le nombre de semaines chômées par mois a été modifié : on est ainsi passé d'une semaine de travail pour une semaine de chômage partiel à deux semaines de travail alternant avec une ou deux semaines de chômage partiel. On peut aussi décider d'utiliser le partage du travail chaque semaine en chômant deux jours par semaine. La durée maximale du chômage partiel est de 13 semaines avec une prolongation possible de 13 semaines (COE, 2016). Cette mesure, initialement valable pour l'année 2011 uniquement, a été reconduite jusqu'à la fin de l'année 2012. Si le nombre de recours au partage du travail déclarés aux centres locaux pour l'emploi a fortement augmenté de 2007 à 2009, passant de 23 recours en 2007 à 500 et plus en 2009 (Jørgensen, 2009), il a fortement diminué depuis, pour atteindre le niveau antérieur.

d'emploi et la mise en œuvre des mesures actives de formation. Par exemple, les travailleurs non qualifiés peuvent utiliser leurs deux ans d'indemnités (limitées cependant à 80 % du montant normal dans ce cas-là) pour se former et devenir des travailleurs qualifiés. Et les diplômés du supérieur peuvent bénéficier de formations professionnelles de longue durée.

Les transformations du système d'indemnisation du chômage, amorcées dès la fin des années 1990, ont fragilisé la sécurité de revenu des Danois en privilégiant la reprise d'emploi à tout prix. Le tournant politique de 2010-2015 n'a pas conduit à une modification en profondeur des changements opérés. Quelques « rustines » ont juste été mises en place dans le système d'indemnisation chômage afin que le basculement des chômeurs en fin de droits vers l'assistance sociale ne grève pas le déficit de l'assistance sociale de façon importante. Depuis 2015 et le changement de gouvernement (Coulet, Premat, 2015), on retrouve une politique d'activation des demandeurs d'emploi renforcée. Les demandeurs d'emploi ont en effet plus rapidement obligation d'accepter, si nécessaire, une formation ou un emploi dans un domaine qui n'est pas le leur, y compris loin de leurs domiciles. Si le demandeur d'emploi refuse, il perd son droit à l'indemnisation pendant trois semaines. En cas de deuxième refus injustifié, il perd ses allocations pour une période plus longue. L'objectif annoncé est celui de réagir le plus vite possible face au chômage et/ou d'améliorer la formation des demandeurs d'emploi.

Les *minima* sociaux sur la sellette

Dans le même temps, les *minima* sociaux sont réformés à plusieurs

reprises. L'une des principales réformes porte sur les prestations d'aide sociale, *via* un accord signé en 2013 et effectif depuis 2014. Leur montant est réduit pour tous les bénéficiaires et la prestation est supprimée pour les moins de 30 ans et remplacée par une aide à la formation, assortie de droits et devoirs, notamment une obligation de travailler. L'objectif de cette réforme est d'inciter les jeunes sans qualification à se former : les jeunes ont ainsi le droit mais aussi le devoir de se former. Pour les jeunes ayant des difficultés, le droit-devoir de formation n'est pas exigé immédiatement mais intégré à un processus à plus long terme piloté par un unique référent. Les jeunes vulnérables perçoivent une indemnité d'activité qui complète l'aide à la formation, afin qu'ils touchent le même montant qu'avant la réforme. Avec cette nouvelle allocation, les jeunes sont ainsi considérés individuellement, sur la base de leurs compétences et de leurs spécificités. Toutefois, les couples non mariés (de plus de 25 ans) mais vivant ensemble seront considérés de la même façon que les couples mariés, à savoir que lorsque le revenu du couple dépasse 30 000 couronnes (4 032 euros), l'allocation est supprimée. Ce « devoir de soutien réciproque » est un des points les plus « controversés »¹ de la réforme. En ce qui concerne les plus de 30 ans et les jeunes qualifiés bénéficiant de l'assistance sociale et qui peuvent travailler, ils doivent rechercher un emploi de façon active pendant les trois premiers mois de la prestation. Ensuite, ils sont obligés de « contribuer à la communauté », et pour cela doivent effectuer un « travail socialement utile » (*nyttejob*) s'ils veulent continuer à toucher cette allocation.

1. M. Giannina Mura, « Danemark : la réforme du système d'aide sociale mise sur la formation et le travail en échange de l'allocation », *Planet Labor*, 2 juillet 2013, n° 130444.

Le 18 novembre 2015, un accord est signé sur la modification de l'assistance sociale (*cash benefit*). Il sera adopté par le Parlement le 17 mars 2016 (Danish Government, 2016). L'objectif principal est d'une part de rendre l'emploi financièrement incitatif pour les bénéficiaires de l'assistance sociale, et d'autre part de faciliter leur insertion sur le marché du travail. Un plafond (calculé en fonction du nombre d'enfants et de la situation maritale) est donc mis en place en termes de montant total payable à un individu bénéficiaire de ces allocations publiques, afin d'assurer un gain économique pour l'individu passant de l'assistance sociale à l'emploi. Les allocations relatives aux enfants ne peuvent être réduites, contrairement aux allocations logement et aux allocations spéciales. De plus, une règle de 225 heures est introduite : tout bénéficiaire ayant perçu l'aide sociale pendant au moins un an doit travailler 225 heures dans un emploi « normal » au cours de l'année afin de pouvoir garder l'intégralité de l'aide sociale (environ six semaines de travail à temps plein). Enfin, un critère de résidence est introduit : il faut pour toucher l'allocation entière avoir résidé au Danemark au moins sept ans durant les huit dernières années. Ceux qui ne rempliraient pas ces conditions recevront une allocation moindre.

Cette baisse des revenus d'assistance avait commencé dès 2013 avec la restriction des pensions d'invalidité (destinées aux personnes ayant une incapacité totale de travailler) pour les personnes de moins de 40 ans. Chaque municipalité doit mettre en place des équipes de

réinsertion visant à accompagner individuellement les personnes susceptibles de « basculer » dans le système d'invalidité. Par cet accompagnement plus individualisé et qui mêle différents interlocuteurs (appelé « programme de clarification des perspectives d'emploi »), le gouvernement cherche à limiter le nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité. En 2014, une pension d'incapacité senior est introduite pour ceux qui sont éligibles à la pension d'invalidité et qui sont à moins de cinq ans de la retraite. Pour en bénéficier, il faut avoir travaillé 25 ans à temps plein sur le marché du travail danois, mais on est alors exempté du programme de « clarification des perspectives d'emploi ». Cette pension d'invalidité senior demeure toutefois un dispositif très marginal : seuls 366 Danois en ont bénéficié depuis le 1^{er} janvier 2014 (OCDE, 2016).

Enfin, en 2014 et 2015, les procédures de congés maladie ont été révisées : la durée minimale de travail pour l'indemnité de congés maladie est supprimée mais en revanche l'évaluation pour prolonger un long congé maladie a été avancée (elle avait lieu lors de la 52^e semaine et a maintenant lieu dès la 22^e). Les personnes qui ne peuvent plus recevoir d'indemnité maladie vont percevoir la pension d'invalidité tout en intégrant un programme de « clarification des perspectives d'emploi ».

Les modifications ces dernières années du système de revenus de remplacement (assistance sociale et indemnisation du chômage), associées à une plus grande flexibilité sur le marché du travail ne semblent pas entraîner de sentiment de précarité accrue de la part des salariés ¹

1. En 2012, le Danemark obtient de très bons résultats en matière d'indicateurs de bien-être comparé à la plupart des autres pays qui figurent dans l'Indicateur du vivre mieux (OCDE, 2012). Le Danemark se positionne au-dessus de la moyenne en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de liens sociaux, d'engagement civique, de revenu et patrimoine, de qualité de l'environnement, de sécurité, d'éducation et de compétences.

(OCDE, 2012). Pour autant, le volant sécurité semble être durablement et fortement affecté.

La continuité des politiques engagées avant crise : la gestion des pénuries de main-d'œuvre anticipées

Avant même la crise de 2008, les gouvernements en place entre 2001 et 2011 ont renforcé la politique active de « *work first* », visant à gérer des problèmes de pénurie de main-d'œuvre. Dès 2002, le programme « *More people into employment* » cherche à combiner un certain nombre de mesures visant un retour rapide à l'emploi, en encourageant l'emploi direct et en favorisant une sortie rapide du système d'assurance chômage (Meilland, 2010). Pour ce faire, les chômeurs doivent, à partir de 2002, suivre un calendrier précis de rendez-vous avec les services de l'emploi, les seniors se voient obligés de suivre les mêmes exigences et les mêmes sanctions que celles auxquelles sont soumis les autres demandeurs d'emplois. Enfin, cette réforme instaure une réduction du montant des aides sociales au bout de six mois de chômage. La logique qui sous-tend l'ensemble de ces mesures est bien celle d'une incitation à reprendre un emploi le plus rapidement possible. On distingue ce type de politiques de celles dites de « *train first* », qui se concentrent sur l'acquisition ou le développement des compétences des chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité.

Depuis la crise, les différents gouvernements semblent avoir renoué avec ces politiques, mais ces réformes visent surtout à traiter des problèmes plus structurels, comme par exemple le manque de main-d'œuvre dans certains domaines ou activités (un manque dû à un contexte démographique danois très tendu et à un manque de main-d'œuvre

qualifiée). Face à un risque de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, l'objectif du gouvernement est de faciliter l'emploi, la reprise d'emploi et de répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée des entreprises. Et cela passe par des politiques d'emploi actives voire très actives et des politiques d'emploi destinées à des publics dits plus vulnérables.

Des politiques encore plus actives du marché du travail

En 2014, le gouvernement cherche à mettre en place une réforme des politiques actives du marché du travail pour améliorer le soutien individualisé aux demandeurs d'emploi. L'objectif est d'améliorer l'employabilité de ceux qui se trouvent aux marges du marché du travail (migrants, jeunes, travailleurs vieillissants : European Commission, 2016), et ce afin de réduire les tensions sur le marché du travail

La première partie de cette réforme (mise en place en 2015) vise à modifier les contenus des politiques actives et à changer l'organisation du secteur public de l'emploi. Les 98 centres pour l'emploi et les quatre centres régionaux pour l'emploi sont remplacés par huit centres régionaux pour l'emploi. La seconde partie de cette réforme est mise en place en 2016 et cherche à favoriser des prises en charge plus individualisées des demandeurs d'emploi. Ainsi, les montants de remboursement pour les mesures actives du marché du travail (payées aux municipalités) sont conditionnés à leur efficacité (mesurée par la baisse des demandeurs d'emploi). De plus, il est décidé que l'État prendrait à sa charge une partie des indemnités chômage versées par les municipalités aux demandeurs d'emploi en fonction de la durée du chômage (plus la durée de chômage est longue, moins l'État rembourse

aux municipalités¹ : les quatre premières semaines, les municipalités sont remboursées à 80 %, de cinq à 26 semaines 40 %, de 27 à 52, 30 %, et après 52 semaines de chômage les municipalités ne sont plus remboursées qu'à 20 %. Ce système doit inciter les municipalités à favoriser les politiques actives de travail et à tout mettre en place afin d'éviter que les demandeurs d'emploi ne deviennent des chômeurs de longue durée.

L'objectif visé est d'accélérer le retour à l'emploi et de simplifier le service de l'emploi qui a connu des difficultés dans son fonctionnement, notamment pendant la crise. Ainsi en 2010, seulement 58 % des chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage avaient commencé un programme d'activation et ce chiffre s'élevait à 42 % si l'on ne prenait en compte que les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans (COE, 2016). Ces réformes visent à laisser aux municipalités plus de latitude, en leur confiant un budget propre afin de faciliter le retour des demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou la formation des demandeurs d'emploi.

Préretraites, *flexijobs* : des mesures ciblées sur les publics vulnérables

Les dernières projections concernant le marché du travail soulignent le risque d'une forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans les prochaines années. Plus précisément, les projections pour 2025 font état d'un risque de pénurie d'environ 70 000 personnes qualifiées pour un excédent de main-d'œuvre non qualifiée d'environ 65 000 personnes. C'est d'ailleurs une des motivations de l'ambitieuse

réforme initiée en 2014 pour favoriser la formation professionnelle tout au long de la vie. Pour autant, d'autres voix se font entendre et soulignent que le problème n'est peut-être pas du côté de la formation des diplômés (ou de leur manque de formation, ou encore d'adaptation de la formation aux besoins des entreprises). En effet, l'étude publiée par Dansk Industri faisant état de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a été contestée par le Conseil économique du mouvement des travailleurs (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) qui, tout en soulignant la nécessité de former les individus et de mettre tous les efforts sur l'éducation, explicite la situation compliquée des jeunes qualifiés sur le marché du travail.

Face à ces risques de pénurie de main-d'œuvre, les gouvernements ont mis en place différentes réformes tournées vers les populations aux franges du salariat, comme les travailleurs âgés de plus de 60 ans. Ainsi, si leur taux d'emploi reste plus élevé que la moyenne de l'UE, il connaît une hausse depuis la crise alors qu'auparavant il stagnait². Avant 2008, différentes réformes cherchent à stimuler le maintien en emploi des plus de 60 ans. En premier lieu, en 2006 et en 2011, plusieurs réformes des retraites (*folkepension*) augmentent l'âge de départ à la retraite (de 60 à 65 ans) de manière à limiter la durée moyenne des retraites d'État à 14,5 ans tout en l'indexant à la durée de vie résiduelle des personnes âgées de 60 ans. En 2010, la réforme mise en œuvre dans le cadre du « plan économie 2020 » augmente de nouveau l'âge de départ à la retraite, qui sera porté à

1. Depuis 2009, les municipalités sont formellement responsables du traitement du chômage. Toutefois, si ce sont les municipalités qui constituent le centre des opérations, l'État supervise et contrôle les opérations.

2. Le taux d'emploi des 55-64 ans au Danemark s'élève à 63,2 % en 2014 contre 51,8 % pour la moyenne européenne (Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6823712/3-07052015-AP-FR.pdf/9e9d5aff-23a0-417c-abe2-8217b13c1302>).

67 ans en 2020. Ensuite, les mécanismes de préretraites (Efterlon), qui permettent de partir à la retraite à 60 ans au lieu de 65 sont également réformés en 2010 pour devenir nettement moins avantageux : l'âge minimum pour en bénéficier est passé de 60 ans en 2014 à 62 ans en 2017, puis 64 ans en 2023. Il est aussi prévu une réduction progressive (entre 2018 et 2023) de cinq à trois ans de la durée du dispositif de préretraite. Le montant maximal de l'allocation préretraite sera par ailleurs porté au niveau de l'allocation chômage (2 200 euros par mois avant impôt), mais son montant effectif dépend de l'épargne-retraite des bénéficiaires. Petit à petit, le dispositif de préretraite devient donc moins attractif et de fait de moins en moins de personnes l'utilisent (COE, 2016). Enfin, en décembre 2015, une loi est adoptée qui vise, de nouveau, à reculer l'âge légal de la retraite de 67 ans en 2022 à 68 ans à partir de 2030, pour tous les Danois nés après le 31 décembre 1962.

Une autre réforme voit le jour en 2013 : celle des « *flexijobs* » (emplois subventionnés) qui permettent de maintenir des personnes dans l'emploi. Introduits à la fin des années 1990, ces emplois sont désormais ciblés sur les personnes ayant des capacités réduites et la subvention des emplois n'est plus pérenne mais est limitée à cinq ans pour les personnes de moins de 40 ans. Des « mini *flexijobs* » (10 heures ou moins par semaine) ont été également ajoutés au dispositif, pour favoriser une entrée précoce des jeunes sur le marché du travail. Dans le même temps, un plafonnement de la durée de perception des allocations étudiantes a été mis en place. Au-delà de cinq années d'études, l'étudiant ne peut plus y

prétendre, il est donc incité à trouver un emploi. Ces dernières années, l'accroissement des *flexijobs* et des mini *flexijobs* est important.

Enfin, différentes réformes ont été mises en place afin de lutter contre le chômage des migrants. La place des travailleurs migrants reste problématique, politiquement et économiquement au Danemark, notamment en ce qui concerne les migrants venant des pays hors UE. L'intégration de ces migrants reste un défi pour le Danemark car le taux d'activité des personnes nées en dehors de l'UE (68,8 %) demeure très bas par rapport au reste de la population (82 %) (European Commission, 2016). Les compétences de ces migrants semblent fortement sous utilisées alors que le Danemark a besoin de main-d'œuvre. Face à cette situation, le gouvernement a conclu un accord avec les partenaires sociaux en mars 2016 concernant l'intégration par l'emploi ¹. Il vise à intégrer les personnes migrantes dans des dispositifs actifs, alors que jusqu'à présent elles étaient davantage intégrées dans des programmes d'apprentissage de la langue danoise, avec des résultats plutôt décevants en termes d'accès au marché du travail. La nouveauté de cet accord réside dans la proposition commune de la confédération des entreprises danoises (DA) et Landesorganisationen i Danmark (LO, Confédération danoise des syndicats) de mise en place « d'une formation de base pour l'intégration », qui s'adresse aux réfugiés âgés de 18 à 40 ans. Basé sur un programme déjà existant pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes non qualifiés, ce dispositif valorise l'intégration dans l'entreprise avec des conditions salariales et de travail définies par les

1. M. Giannina Mura, « Danemark : accord tripartite sur l'intégration des réfugiés par le travail », *Planet Labor*, n° 9563, 18 mars 2016.

conventions collectives en vigueur. Évidemment, ce dispositif n'exclut pas un apprentissage plus théorique, notamment de la langue danoise, mais qui sera limité à 20 semaines. Pendant les périodes de travail, le salaire sera celui d'un apprenti et les entreprises participantes bénéficieront d'une subvention de 40 000 couronnes (environ 5 366 euros).

Conclusion

Le système de flexibilité danois a-t-il fait preuve durant cette crise économique de sa capacité à réagir et à s'adapter au nouvel environnement financier et économique national et mondial sans pour autant dévoyer son volet sécurité au profit du tout flexibilité ? Il est évidemment difficile de répondre de façon univoque à cette question. Pour autant, on peut souligner que la flexibilité a sans nul doute été fortement développée ces dernières années, couplée à une fragilisation du volet sécurité du système danois de flexicurité *via* les modifications du système d'indemnisation du chômage ou du système d'assistance sociale (Barbier, 2015). Les politiques actives d'emploi ont été durcies. Ces réformes n'ont été possibles que grâce à une politique monétaire accommodante et une politique budgétaire restrictive. L'impact de ces transformations du système de flexicurité sur le marché du travail danois est significatif avec un taux de chômage certes en dessous de son niveau le plus fort (en 2012) mais qui reste largement supérieur à celui d'avant crise, une baisse du taux d'emploi et une baisse du taux d'activité. Les politiques de gestion des pénuries de main-d'œuvre mobilisent aussi des instruments qui visent à inciter les individus à intégrer ou à rester sur le marché du travail : cela passe par les travailleurs âgés, les jeunes,

les migrants. Évidemment, au regard des performances des autres pays européens, le Danemark continue de faire bonne figure. Pour autant, les éléments soulevés dans ce texte montrent sa fragilité et les risques économiques et sociétaux qui pèsent sur lui.

Sources :

Andersen S.K, Dølvik J.E., Lyhne Ibsen C. (2014), « The Nordic Labour Market Models in Open Markets », *Report*, n° 132, ETUI, Brussels.

Barbier J.-C. (2013), « Retours sur le "modèle danois" : quinze ans d'analyses croisées », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, p. 15-27.

Cohen J., Sabel C. (2009), *Flexicurity, Pathways*, Spring, p. 11-14.

Conseil d'orientation de l'emploi (COE) (2016), « Danemark », in *Les réformes du marché du travail en Europe*, p. 69-96.

Coulet C., Premat C. (2015), « Le Danemark après les élections », *Note*, n° 282, Fondation Jean-Jaurès, 15 octobre.

Daniel C. (2003), « L'information sur les conventions collectives au Danemark », *Rapport*, n° 200-087, Igas, Paris.

Danish Government (2016), « Denmark's National Reform Programme 2016 », Avril.

European Commission (2016), « Country Report Denmark 2016 », *Commission Staff Working Document*, SWD(2016) 74 final, Brussels, February 26.

Fulton L. (2013), *La représentation des travailleurs en Europe*, Labour Research Department et ETUI, réalisé avec l'aide du Réseau SEEurope, publication en ligne, disponible sur : <http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux>.

Jørgensen H. (2009), « Danemark : les conséquences de la récession économique », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 125-135.

Jørgensen H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, p. 15-27.

Leschke J. (2011), « Has the Economic Crisis Contributed to More Segmentation in Labour

LE MODÈLE DE FLEXICURITÉ : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

- Market and Welfare Outcomes in Europe? », *Paper presented at SASE 23rd Annual Conference*, Madrid, June 23-25.
- Meilland C. (2008), « Danemark : le système d'indemnisation du chômage en sur-sis ou comment résoudre les pénuries de main-d'œuvre ? », n° spécial, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 78-88.
- Meilland C. (2010), « Denmark – A Stay of Execution for the Unemployment Benefit System? », Lefresne F. (ed.), *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America: Reforms and Crisis*, ETUI, Brussels.
- Meilland C. (2013), « Danemark : la flexicurité face à la montée du chômage de longue durée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, juillet, p. 12-20.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, janvier.
- OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, janvier.
- OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Synthèse, janvier http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Synth%C3%A8se_Denmark_2014.pdf
- OCDE (2016), *Employment Outlook 2016 – How does Denmark compare?*, Juillet, <http://www.oecd.org/employment/emp/Employment-Outlook-Denmark-EN.pdf>.
- Redor D. (2016), « Les réformes du marché du travail en Europe », n° spécial, « Quelles réformes pour le marché du travail », *Cahiers français*, n° 394, septembre-octobre, p. 60-65.
- Tuchszirer C. (2007), « Le modèle danois de flexicurité : l'improbable "copier-coller" », *Informations sociales*, n° 142, p. 132-141.

Pays-Bas

Au bout de 20 ans de réformes du marché du travail : l'emploi trop flexible ?

Marie WIERINK *

À partir de 2008, les Pays-Bas, touchés par la crise financière comme le reste de l'Europe, sont particulièrement sensibles au recul du commerce international, du fait de l'ouverture de leur économie. Le PIB recule, le déficit public se creuse brutalement, le chômage augmente jusqu'à atteindre un pic de 7,4 % en 2014 (tableau 1). Après un bref épisode de relance (2008-2009), le gouvernement programme de fortes économies budgétaires (autour de 1 % du PIB par an, et 51 milliards d'euros entre 2010 et 2017) qui ont des incidences sur toutes les politiques sociales, qu'elles soient gérées par les services de l'État ou par les municipalités (Wierink, 2014a). Par des alliances politiques diverses, l'État enclenche différentes réformes sur des sujets difficiles, notamment sur l'âge de la retraite, la révision à la baisse des retraites professionnelles, la protection sociale mais aussi le droit des contrats de travail, la procédure de licenciement et l'indemnisation du chômage. L'activité

recule et l'emploi se rétracte avec retard, seulement à partir de 2010, du fait de pratiques de conservation de personnel et du recours au chômage partiel. À partir de 2015, les indicateurs économiques se rétablissent, le chômage commence sa décrue (6,9 %), suivant un timide redémarrage de l'activité tirée par la reprise du commerce international.

Il est tentant de faire un lien entre cette performance relative et le train continu de réformes du marché du travail menées sur longue période aux Pays-Bas. Pourtant, avant d'entreprendre l'analyse de ces réformes, il convient de nuancer ce taux de chômage par quelques éclairages complémentaires. D'une part, les allocataires du revenu minimum restent très nombreux : 463 000 personnes de moins de 65 ans en juin 2016, parmi lesquelles trois sur 10 peuvent être considérées à réinsérer professionnellement ¹, à comparer avec les 574 000 chômeurs recensés en mars ². D'autre part, la population féminine en emploi, qui représente

* Chercheure associée à l'IRES.

1. CBS, « Aantal bijstandgerechtigden opnieuw toegenomen », *CBS Bericht*, 31 augustus 2016.

2. En août 2016, trois allocataires sur 10 sont intégrés dans un programme de réintégration au marché du travail (formation, stage de réinsertion avec aides financières) : CBS, « Werkloosheid daalt », *CBS Bericht*, 21 april 2016.

45 % des actifs en emploi, a en 2015 une durée du travail moyenne (25 heures par semaine) équivalente à 70 % de celle des hommes (36 heures par semaine), du fait de la prédominance du travail à temps partiel¹. À cette échelle, il est important de tenir compte de cette forme de partage du travail dans le niveau du taux d'emploi et de chômage. C'est sur ce tableau d'ensemble qu'il faut replacer le mouvement de réforme du marché du travail à l'œuvre aux Pays-Bas depuis les années 1990.

Depuis cette époque, l'emploi y semble soumis à un mouvement quelque peu tectonique, à l'image des déformations lentes de la croûte terrestre. La flexibilisation de l'emploi se traduit par une progression continue des emplois

non stables et des emplois indépendants sans personnel, qui s'accélère depuis le début des années 2000. Elle touche plus d'un emploi sur quatre en 2012 – sans compter le travail à temps partiel –, et les estimations dépassent 35 % pour les plus récentes (CPB, 2016). Il s'agit là d'une évolution de long terme qu'on peut décomposer en trois temps, donc bien avant la crise financière, mais dont les développements se sont inscrits dans la ligne des incitations venant de l'OCDE ou de la Commission européenne. Pour présenter cette évolution, nous allons donc suivre un exposé chronologique, en trois parties, qui reflétera les compromis politiques successifs mis en œuvre par les coalitions gouvernementales qui se sont succédé

Tableau 1. Évolution des principaux indicateurs macroéconomiques (2006-2016)

En %, évolution par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *
PIB	3,5	3,7	1,7	-3,8	1,4	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,0	1,7
Chômage (en % de la population active 15-74 ans)	5,0	4,2	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4	6,9	6,2
Déficit public (en % du PIB)	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1
Consommation des ménages	-0,3	1,9	0,9	-2,1	0,0	0,2	-1,2	-1,0	0,3	1,8	1,3
Consommation publique	9,3	3,1	3,3	4,7	1,0	-0,2	-1,3	-0,1	0,3	0,2	0,8
Investissements (y.c. stocks)	6,8	7,2	2,6	-10,8	-1,6	3,5	-6,2	-3,9	3,2	6,2	5,0
Commerce international	8,0	7,5	1,2	-10,3	10,1	5,7	1,4	2,2	3,9	3,8	3,4
Exportations (biens et services)	7,0	5,6	1,8	-8,9	10,5	4,4	3,8	2,1	4,5	5,0	3,2
Importations (biens et services)	7,8	5,6	2,2	-7,7	9,3	3,5	2,7	1,0	4,2	5,8	3,7

* Prévisions.

Source : extrait de Kernegevens voor Nederland, annexe 2, CPB, Macroeconomische Verkenning 2017.

1. CBS, « Sterke toename flexwerk », *CBS Bericht*, 1 juni 2015.

au pouvoir. Après l'espoir de construire une flexisécurité à la néerlandaise dans les années 1990, on observe une dérive vers l'hyperflexibilité de l'emploi à travers de nouvelles formes d'emploi salarié instable et de fortes incitations à l'emploi indépendant depuis les années 2000, puis la difficile construction d'un grand accord social en 2013 qui, tout en réduisant la protection contre le licenciement et le chômage, cherche à abraser les abus de la flexibilité. Il est loin d'être certain qu'on y soit parvenu.

**Les années 1990 : la flexisécurité
comme nouveau paradigme**

La flexibilité s'impose précocement dans le débat social aux Pays-Bas. On la pense comme une évolution dont les entreprises comme les salariés peuvent profiter. L'idée de construire un équilibre entre les intérêts des uns et des autres apparaît crédible. Les premiers remaniements des formes et conditions d'emploi remontent aux années 1990 et se déploient jusqu'au début des années 2000. Ils concernent le travail à temps partiel et l'emploi non stable (CDD, intérim, emploi indépendant) dont les modalités sont assouplies en échange d'un maintien du contrôle administratif des licenciements (Wierink, 1997). Ils prolongent peu ou prou le climat de coopération entre les partenaires sociaux et le gouvernement lié à l'accord de Wassenaar (1982), sur fond de transformation du marché du travail liée à l'entrée massive des femmes en emploi et à l'apparition de la problématique de la flexibilisation et de la

modernisation des organisations productives. Après 20 ans de construction d'un État-providence très protecteur, ces réformes, combinées à une réorganisation de la protection sociale ¹, visent à soutenir la compétitivité de l'économie des Pays-Bas face à la mondialisation. Dans le même temps, l'accent mis sur la maîtrise des dépenses de protection sociale – dont il ne sera pas question ici – mène à une politique visant à augmenter le taux d'emploi, notamment des peu qualifiés les plus exposés au chômage et à l'inactivité, et permet aussi de faire pression sur les salaires par l'augmentation des réserves de main-d'œuvre.

***Le travail à temps partiel :
flexible mais stable***

Depuis les années 1970, la progression de l'emploi féminin est vigoureuse : le taux d'activité des femmes passe de 30 % en 1971 à 42 % en 1985 et 56 % en 1991 ². Cette entrée des femmes sur le marché du travail se fait à temps partiel, un temps partiel choisi, revendiqué même. Aujourd'hui, encore 75 % des femmes travaillent à temps partiel. Il s'agit d'une forme d'emploi stable, déployée sur tous les échelons de qualification, si l'on laisse de côté les formes les plus volatiles de petits emplois, celles dont la durée n'est pas définie (contrats zéro heure, ou contrats min/max ³, ou encore à cette époque les petits emplois de moins de 12 heures par semaine, non soumis à cotisations sociales). Le temps partiel est soutenu à partir des années 1990 par les féministes puis par le mouvement syndical qui en revendiquent le libre accès pour tous, hommes et femmes, à

1. Notamment réduction du niveau des indemnités d'invalidité et de revenu minimum (1987-1989), puis réformes des régimes d'invalidité (1991 et s.) et du revenu minimum (1995).

2. Sociale Atlas van de Vrouw, deel 2, SCP, 1993, p. 21.

3. Contrats pour lesquels un plancher et un plafond d'heures de travail sont définis, entre lesquels le temps de travail peut varier, au gré des besoins de l'entreprise.

tous les niveaux de fonction, et d'égalité de traitement. Il ne tarde pas à s'imposer aux partenaires sociaux sans confrontation ni opposition comme le moyen privilégié de faciliter la combinaison famille-emploi (Wierink, 1998a ; 2015). Il participe très clairement au développement de l'emploi sur la décennie 1990 et Visser (2000) parlera même des Pays-Bas comme de la première économie au monde à temps partiel. On doit y voir le premier instrument de flexibilité interne mobilisé par les entreprises pour s'adapter à la donne de la mondialisation et aux nouvelles normes de *management* (*lean management*).

Deux lois marquent les grandes étapes de la réglementation du travail à temps partiel : l'une (1994) sur l'interdiction de la discrimination entre travailleurs, notamment sur la base de la durée du travail entre salariés à temps plein et à temps partiel, et l'autre (2000, reprise dans une nouvelle loi sur la flexibilité du travail du 14 avril 2015 ¹) sur le droit des salariés à adapter leur temps de travail, à la baisse comme à la hausse, sauf raison impérieuse d'exploitation qui pourrait leur être opposée par écrit par l'employeur.

Le compromis de la loi Flexibilité et Sécurité

Le gouvernement « violet » qui s'installe en 1994 s'appuie sur sa composition originale (sociaux-démocrates du PVDA ² et libéraux, sous la direction de Wim Kok, ancien président de la FNV ³, principale organisation syndicale) pour faire souffler un vent de modernisation et d'innovation institutionnelle, dans une ligne de type troisième voie. Dans le domaine social, on entre dans une période

de mise en cause de la « rigidité » du marché du travail, aussi bien sur le plan de la politique salariale que de la gestion de l'emploi. Un vent nouveau de décentralisation souffle sur les négociations collectives, à partir de l'accord central « Un nouveau cours » (1993). La thématique de la procédure de licenciement, sensible, quasi-tabou pour les organisations syndicales (notamment le contrôle administratif préalable), est pointée depuis longtemps comme un de ces facteurs de rigidité, aussi bien au plan national que par l'OCDE. Le ministre des Affaires sociales du gouvernement Kok a bien l'intention de s'y attaquer, en rédigeant à l'intention des parlementaires une note Flexibilité et Sécurité, où il a l'habileté de traiter aussi bien cette question que celles de la réglementation des CDD et de l'intérim. Devant la polarisation politique entre les sociaux-démocrates et les libéraux que son projet suscite, il adresse fin 1995 une demande d'avis aux partenaires sociaux de la Fondation du travail (Wierink, 1998b).

Les partenaires sociaux reviennent en avril 1996 avec un accord unanime sur des propositions qui aménagent de nouvelles flexibilités dans la gestion des contrats de travail de durée limitée (CDD et intérim), sécurisent les formes d'emploi les plus volatiles, tout en préservant l'autorisation administrative de licenciement. Les termes de leur accord seront repris intégralement dans la loi du même nom, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 (encadré 1). Il est essentiel de noter que la loi prévoit que les partenaires sociaux peuvent déroger à ses dispositions par des accords de branche, y compris pour accroître la flexibilité.

1. « Wet flexibel werken », applicable au 1^{er} janvier 2016.

2. Partij van de Arbeid, Parti du travail.

3. Federatie Nederlandse Vakbeweging, Confédération syndicale des Pays-Bas.

Encadré 1

Apports principaux de la loi Flexibilité et Sécurité

Les apports principaux de la loi Flexibilité et Sécurité sont les suivants :

- extension de la durée de l'emploi en CDD à trois contrats successifs sur trois ans au lieu de deux en deux ans maximum ; pas de restriction de motif et possibilité de contrat supérieur à 36 mois pour projet ;
- régulation de l'emploi ultra-flexible (emploi sur appel, contrats zéro heure, ou contrats min/max) : au bout de six mois de contrat l'employeur est tenu de rémunérer les heures non prestées ; dans le cas d'emploi inférieur à 15 heures par semaine sans clause précisant la durée, un minimum de trois heures est dû pour chaque séance de travail ;
- normalisation du travail intérimaire : à côté de la suppression du régime d'autorisation des entreprises de travail temporaire (loi WAADI), le statut des intérimaires est calé sur le droit commun avec quelques aménagements : travail en CDD sur trois ans maximum après 26 premières semaines d'emploi en missions isolées avant accès au CDI. Le salaire des intérimaires doit être équivalent à celui des salariés comparables de l'utilisateur.

Mais les partenaires sociaux de l'intérim ont négocié aussitôt, dès 1999, des règles dérogatoires au cadre fixé par la loi pour leur activité. Dans les deux accords collectifs ABU et NBBU, du nom des deux organisations patronales du secteur, on observe que les intérimaires se voient imposer une période d'insécurité d'emploi et de revenu trois fois plus longue que ne le prévoyait la loi (78 semaines contre 26).

**Les années 2000 :
vers l'hyperflexibilité**

Au travers d'estimations variables résultant de définitions multiples, l'emploi précaire a beaucoup augmenté depuis le début des années 2000. Ainsi, on comptait 23 % des emplois dans cette catégorie en 2004 et 34 % en 2014 ¹ selon la manière la plus courante de comptabiliser ces emplois, sur la seule base du statut d'emploi (CDD, intérim, indépendant sans personnel). Mais si l'on prend aussi en compte certains emplois stables dont la durée du travail n'est pas fixée

(Wierink, 2014), comme le fait le site de Flexbarometer, on atteint 38 % de travailleurs flexibles au 1^{er} trimestre 2016. Les années 2000 ouvrent une nouvelle période de créativité dans la flexibilité. Ce tournant correspond aussi à une succession de coalitions gouvernementales (chrétiens-démocrates et libéraux essentiellement) auxquelles ne participent pas les travaillistes du PVDA (2002-2012). Les potentialités de la nouvelle réglementation Flexisécurité sont développées à travers de nouvelles pratiques de ressources humaines (notamment le *payrolling*) mais des dispositions nouvelles, de

1. CBS, « Sterke toename flexwerk », *CBS Bericht*, 1 juni 2015.

nature fiscale, sont aussi introduites qui vont pousser le développement du travail indépendant.

Un mouvement de dérogations qui déborde la loi

Selon le ministre des Affaires sociales néerlandais, la réglementation de l'emploi flexible aux Pays-Bas, telle qu'elle est issue de la loi Flexibilité et Sécurité et du Code civil néerlandais, est après la Grande-Bretagne la moins contraignante des pays européens (Asscher, 2013). À la lumière de cette observation, il importe de souligner le rôle supplémentaire joué par les dérogations à la loi dans la dérive observée vers l'emploi instable. Comme on l'a mentionné plus haut, la loi Flexibilité et Sécurité de 1999 comportait en effet de nombreuses dispositions ouvertes à dérogation par les partenaires sociaux, tant en faveur qu'en défaveur des salariés. À l'époque, la FNV s'en était réjouie, dans l'espoir affiché d'améliorer les garanties légales. Or, un examen précis des dérogations intervenues dans plusieurs secteurs d'activité a montré le poids du cycle économique et de l'exposition à la concurrence sur les dérogations négociées, allant le plus souvent dans le sens d'une accentuation de la flexibilité (Houwing, 2010)¹. Selon Houwing, le poids des organisations syndicales est moindre au niveau sectoriel qu'au niveau national, leur pouvoir s'en ressent en

matière d'arbitrage entre flexibilité et sécurité et, au niveau des branches ou des entreprises, la défense des intérêts des travailleurs stables peut également primer sur celle des travailleurs non stables.

L'explosion des formes anciennes et nouvelles de flexibilité salariée

Sur fond de croissance de la flexibilité, on peut parler d'explosion de l'hyperflexibilité, à travers un recours accru aux contrats traditionnels d'emploi précaire comme le travail sur appel, ou les « aides alfa » inventées au début des années 2000² (voir *infra*), mais aussi à des formes plus nouvelles d'emploi comme le *payrolling* et le développement du *contracting*, une sorte de travail en régie, souvent lié aux pratiques de détachement de travailleurs étrangers (Wierink, 2014b). On peut interpréter ces développements comme le signe d'une grande inventivité patronale sur fond de permissivité du cadre législatif, et souvent aussi conventionnel. Les premières correspondent à un précarité qu'on pourrait qualifier d'emploi volatil. Le système de protection sociale néerlandais leur apporte une sécurité minimale, à travers la retraite universelle de base, différentes allocations sociales (logement, assurance santé) et le régime du revenu minimum si les ressources de subsistance de leurs ménages sont trop réduites et/ou s'ils ne satisfont pas

1. Ainsi par exemple, dans le secteur de l'intérim, non seulement le paramètre de six mois de CDD limités à la durée des missions successives a été immédiatement étendu à 18 mois dans les deux conventions collectives. Mais la possibilité pour les intérimaires d'accéder à la sécurisation de leur emploi, par un parcours les faisant passer de contrats de mission à des CDD successifs puis enfin au CDI, est restée très limitée. Elle varie entre 6 et 20 % selon les estimations, notamment du fait qu'ils sont souvent laissés de côté avant qu'ils n'atteignent le nombre de semaines travaillées leur ouvrant l'accès aux phases des CDD et CDI (Houwing, 2010).

2. Les « aides alfa » sont des femmes travaillant à domicile auprès de personnes âgées ou handicapées dans de petits emplois de moins de 15 heures par semaine, comme salariées en emploi direct, mais selon des *plannings* et des instructions donnés par des services d'aide à domicile. Elles ne bénéficient ni d'une retraite complémentaire professionnelle, ni d'allocations chômage ou maladie, en cas d'arrêt de travail.

aux conditions d'activité minimale pour le chômage en cas de période prolongée d'inactivité¹. Les secondes correspondent plutôt à un affaiblissement du statut du contrat standard, puisque sur le même lieu de travail, chez un employeur recourant à ces formes d'emploi, les travailleurs relevant de l'entreprise et de sa convention collective coexisteront avec ceux relevant d'un employeur loueur de main-d'œuvre en quelque sorte. Dans le travail sur appel, les travailleurs cumulent les deux fragilités de la précarité et du temps très partiel. Ces contrats sont fréquents dans l'hôtellerie-restauration, le nettoyage mais aussi le secteur de la santé (ABU, 2013).

Les formes plus nouvelles d'emploi en *payrolling* et en *contracting* peuvent être considérées comme des formes déviantes de « triangulation² » de l'emploi, loin des cadres posés pour le travail intérimaire. Dans le *payrolling*, l'utilisateur sélectionne directement sa main-d'œuvre qu'il fait ensuite gérer comptablement et administrativement par une société spécialisée, qui constitue l'employeur nominal. Alors qu'en 1999, on ne connaissait pas le travail en *payrolling*, en 2009, 2 % des emplois salariés étaient tenus par des *payrollers* (Asscher, 2013). Le personnel peut être en CDD comme en CDI mais dans les deux cas, c'est l'employeur nominal qui gère les contrats de travail. Pour la gestion des contrats de travail (salaires, classification par ex.), il peut y avoir inégalité de traitement entre les salariés en *payrolling* et ceux des utilisateurs. Dans le cas du licenciement, et notamment pour cause économique en

lien avec des motifs tenant à l'activité de l'utilisateur, les procédures ne relèvent pas des mêmes garanties (plan social, règles d'examen par les Bureaux du travail) que celles visant les salariés de l'utilisateur. En *contracting*, ce ne sont pas des salariés qui sont recrutés par un utilisateur pour être mis à son service, mais bien une tâche, un chantier, une récolte qui est sous-traitée à un opérateur qui en fait son affaire, recrutant et employant la main-d'œuvre nécessaire. Comme certains scandales ont visé des intermédiaires ayant mis en œuvre de telles constructions dans l'agriculture avec des travailleurs d'Europe de l'Est, on a qualifié parfois ces montages de « construction polonaise ».

La montée de l'emploi indépendant sans personnel

Les années 2000 voient le nombre des indépendants sans personnel (*Zelfstandige zonder personeel*, ZZP) fortement augmenter et ce développement est stimulé par différentes innovations institutionnelles, de nature fiscale essentiellement. On pourrait comparer les ZZP aux autoentrepreneurs à la française. On compte comme indépendants sans personnel les personnes offrant leurs services à leurs propres risques, avec leurs moyens propres ou exerçant une profession libérale, le tout sans employer de personnel. À côté des dirigeants non salariés et des agriculteurs, on trouve des artisans (bâtiment), des spécialistes des technologies de l'informatique et des communications mais aussi des prestataires de services dans toutes sortes d'activités de services et commerciales, et récemment

1. Une analyse plus fine des liens entre ce précarité et la pauvreté nécessiterait d'autres développements. Signalons toutefois la surreprésentation des jeunes, des peu qualifiés et des femmes dans les formes d'emploi les plus instables.

2. La « triangulation » renvoie au travailleur subordonné à l'autorité de l'utilisateur pour la réalisation de son travail et soumis au pouvoir de gestion de son employeur nominal.

un nombre croissant dans le domaine sanitaire et social, à la faveur de l'assouplissement de certaines réglementations.

Les indépendants sans personnel ont connu une forte croissance à partir du tournant du siècle : ils représentaient en 1996 6,6 % des hommes et 5,5 % des femmes en emploi, et en 2010, respectivement 11,6 % et 7,9 % (CPB). En 2012, le CBS estime leur part à 10,2 % et leur augmentation à 50 % depuis 2001. Certaines estimations font état d'un tiers de

ces indépendants qui auraient aussi une activité salariée, et d'autres soulignent le caractère temporaire ou transitoire de l'activité comme indépendant puisque 40 à 60 % ne travailleraient comme indépendants que quelques années (encadré 2).

Dekker et Stavenuiter (2013) soulignent le lien entre la croissance de ces autoentrepreneurs et les innovations institutionnelles apparaissant entre 2000 et 2006, essentiellement dans le domaine fiscal. Dans le cadre d'une opération de

Encadré 2

Qui sont les indépendants et où travaillent-ils ?

À partir de l'analyse d'un panel centré sur les seuls indépendants sans personnel vendant leurs services et travaillant au moins 15 heures par semaine, on peut mettre en évidence que les indépendants sans personnel sont à 68 % des hommes et à 32 % des femmes, majoritairement âgés de 35 à 54 ans.

Tableau 2. Répartition des indépendants par secteur d'activité en 2013

En %

Agriculture	1
Industrie	3
Construction	15
Commerce, restauration, réparation	9
Transports, communication	5
Autres services marchands (services bancaires et financiers, juridiques, administratifs, consulting, publicité, interim et intermédiation sur le marché du travail)	16
Santé/social	6
Enseignement, formation	5
Autres services	34

Source : Vroonhof, De Vries (2015).

En termes de niveau de formation, ils se répartissent en moyenne comme suit : 49 % ont un niveau de formation élevée, 40 % un niveau de formation moyen et 11 % un bas niveau de formation.

Toutefois, la situation est très différente d'un secteur d'activité à un autre. Ainsi, dans le bâtiment, on compte 13 % de travailleurs hautement qualifiés, 54 % de moyennement qualifiés et 33 % de faiblement qualifiés, dans l'hôtellerie restauration, 33 % de hautement qualifiés, 52 % de moyennement qualifiés et 15 % de faiblement qualifiés, tandis que dans les autres services marchands on dénombre 81 % de hautement qualifiés et 19 % de moyennement qualifiés.

simplification administrative, un nouveau statut a été créé en 2001 (renforcé en 2005) pour clarifier la position de l'indépendant face à son donneur d'ordres à l'égard des services fiscaux et des organes de Sécurité sociale. L'indépendant bénéficie alors d'une déclaration VAR (*Verklaring Arbeids Relatie*) qui certifie sans contrôle sa qualité de travailleur indépendant et qui dispense son employeur de toute obligation de prélèvements fiscaux et sociaux à la source. Ce statut lui permet d'accéder à divers avantages fiscaux, substantiels, mis en place au bénéfice des indépendants¹.

Au fil des années, cette croissance a été critiquée du fait des abus auxquels elle a mené. Le « pseudo-travail indépendant » est le plus souvent faiblement qualifié, totalement subordonné sur le plan de ses horaires et de ses conditions de réalisation, et le travailleur économiquement dépendant d'un seul ou de très peu de donneurs d'ordres, tout en se prévalant de la déclaration VAR. Certains secteurs ont été épinglés comme ceux de la construction, des coursiers de livraison, ou encore des services postaux libéralisés qui ont confié la distribution du courrier non adressé à des indépendants (Wierink, 2011). Le phénomène est difficile à cerner mais certains observateurs l'évaluent à près d'un indépendant sur trois (Dekker, Stavenuiter, 2013). De nouveaux développements apparaissent dans les secteurs de l'enseignement (intervenants réguliers ou vacataires), et du

médico-social (aide et soins à domicile notamment).

En effet, les divers instruments fiscaux conduisent à un différentiel de coût tout à fait tangible pour les donneurs d'ordres entre le recours à un indépendant sans personnel et un salarié, tout comme à un différentiel avantageux en matière de revenu disponible pour l'indépendant, par rapport aux conditions d'imposition et de cotisations sociales qui s'appliquent à un salarié. À partir d'une définition prudente, vu le caractère occulte des pratiques, on observe un différentiel de coût de 20 % par heure de travail pour l'utilisateur entre le recours à un faux indépendant et l'emploi d'un salarié, avantage augmenté encore par une durée du travail moyenne hebdomadaire bien supérieure (Ministerie van Financien, 2015). C'est particulièrement net pour les emplois les moins qualifiés, créant une distorsion de concurrence facilitant certes leur emploi mais sapant par ailleurs la base de financement de la protection sociale, sans offrir de garantie retraite complémentaire, de maintien des revenus en cas de maladie, d'assurance inaptitude et de droit au chômage. En cas d'accident de santé et de perte de revenus, ces travailleurs basculent dans les dispositifs de type filet de sécurité comme les allocations d'assistance aux frais de la collectivité, en échappant aux régimes de type contributif. Les faux indépendants apparaissent comme un groupe à risque à cet égard (Zandvliet *et al.*, 2013).

1. Différentes déductions s'appliquent aux revenus d'activité des indépendants, qui viennent minorer leur revenu imposable, et augmenter les aides (au logement, à l'achat de l'assurance santé) dont ils peuvent bénéficier. Pour bénéficier de la principale (*zelfstandigenaftrek*), il faut avoir travaillé 1 225 heures dans l'année. En 2010, elle était de 9 427 euros pour des revenus d'activité entre 0 et 10 000 euros, sans pouvoir être supérieure aux gains déclarés, et décroît ensuite jusqu'à un minimum de 4 574 euros pour les gains au-delà de 59 900 euros. En 2007, 70 % des indépendants en font usage (SER, 2010). Depuis 2012, le montant est unique (7 280 euros) sans pouvoir être supérieur aux gains déclarés. À cette déduction peuvent s'ajouter des déductions supplémentaires pour les entrepreneurs débutants et les chômeurs créant leur activité.

Les années 2010 : entre correctifs et poursuite des réformes

Après les années de rigueur budgétaire et le train accéléré de réformes tous azimuts qui ont marqué l'après-crise financière, à partir de 2015, l'heure est à l'amélioration du climat économique (tableau 1). Il est intéressant d'observer que le Centraal Plan Bureau, organe de prévision de conseil au gouvernement, se garde de tout triomphalisme. Dans son rapport préparatoire à la discussion parlementaire du budget public 2017, il fait état de ces améliorations mais souligne les incertitudes qui planent sur la conjoncture, en lien avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la baisse des taux d'intérêt, la réduction de l'export de gaz naturel néerlandais, les risques de surchauffe économique chinoise et la situation géopolitique, notamment au Moyen-Orient. Il semble par ailleurs y avoir aujourd'hui consensus sur la face cachée de cette performance économique : perte de terrain de l'emploi stable, affaiblissement de la consommation, sape de la protection sociale, relâchement des efforts de formation, coûts collectifs de la précarisation... Le démarrage de la campagne électorale pour les élections parlementaires du 15 mars 2017 n'y est sans doute pas étranger.

Les effets pervers de la flexibilisation

Les critiques des conséquences de la flexibilisation accélérée du marché du travail commencent à se faire entendre du côté des universitaires mais aussi

de grandes institutions économiques¹ : moindre formation continue des travailleurs flexibles, impossibilité pour eux d'accéder à la propriété et au crédit, surexposition au chômage coûtant à la collectivité, et prise de conscience de l'augmentation des usages pervertis de la flexibilité, sapant les bases des accords collectifs et des assurances sociales (Asscher, 2013). La croissance de la flexibilité touche plus tôt et plus fort les plus faiblement qualifiés, à partir de 2003, tandis qu'elle ne débute qu'en 2009 pour les hautement qualifiés, avec la crise économique. En 2012, 18,5 % des faiblement qualifiés et 10 % des hautement qualifiés sont en emploi précaire (contre respectivement 12,5 % et 6 % en 2003) selon le CPB (2015)². La mobilité entre l'emploi instable et l'emploi stable décroît sur cette période. Le marché du travail connaît alors une progression continue des formes non stables d'emploi desquelles on a de plus en plus de mal à sortir, accentuée par la récession du début des années 2000. Ainsi, entre 1999 et 2006, un travailleur flexible sur huit (hors indépendants sans personnel) reste dans ces formes d'emploi trois ans et plus contre un sur trois entre 2006 et 2010 (Asscher, 2013).

Au plan social, plusieurs facteurs se conjuguent pour conduire en 2013-2014 à lâcher un peu de lest sur le terrain de la flexibilité, mais ce ne sera pas sans nouvelles concessions du côté syndical. Le gouvernement Rutte II avait repris dans son programme de gouvernement de l'automne 2012 les projets de réformes

1. Quelques exemples récents : « Hou die wet zo, er is al flexwerk genoeg » (« Laissez la loi comme ça, il y a déjà assez de travail flexible »), article collectif signé par W. Bouwens, M. Keune, A. Jacobs et 11 autres collègues, *NRC*, 14 maart 2016 ; F. Dekker, « Flexibilisering : geen tijd te verliezen » (« Flexibilisation : pas de temps à perdre »), *Socialisme en Democratie*, n° 4, Augustus 2016 ; CPB (2015:46) ; M. Schinkel, « Victoriaanse tijden op de arbeidsmarkt » (« Temps victoriens sur le marché du travail »), *NRC*, 9 juli 2016.

2. « De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025 ».

de licenciement ainsi que de réduction de l'indemnisation du chômage, sur lesquels la Commission européenne, dans ses recommandations, n'a cessé d'insister, faisant pression pour une plus grande flexibilisation du marché du travail. Mais les travaillistes sont associés à ce gouvernement, et le vice-Premier ministre travailliste, également ministre des Affaires sociales, Lodewijk Asscher, reste attentif au mouvement syndical pour qui la réforme du licenciement n'est discutable que si un contrôle administratif préventif du licenciement est maintenu. Le gouvernement, en défaut de majorité parlementaire au Sénat, a tout à gagner à assurer ses propositions d'un bon soutien de la société civile et des corps intermédiaires concernés. La concertation sociale est ainsi réanimée en 2013 après une période de gel liée aux remous créés au sein de la FNV par un accord sur la réforme des retraites professionnelles (juin 2011). En effet, sortant avec peine de la grave crise interne qui l'a traversée suite à cet accord, la FNV a repris l'initiative à partir de 2012 et a adopté une ligne plus offensive sur le terrain de l'emploi. Face au chômage en augmentation, notamment dans le secteur de la santé et du social touché par de très fortes baisses de budget et à la déstructuration de l'emploi, elle a vigoureusement dénoncé les emplois en miettes, les excès des contrats courts (contrats zéro heure, contrats min/max) et le recours abusif aux indépendants.

S'ajoutant au courroux des employeurs refusant de se voir imposer des quotas de travailleurs handicapés (Wierink, 2014c), les conditions paraissent donc réunies pour que la

concertation sociale puisse repartir en 2013 sur des bases plus solides. Là encore, les règles du licenciement vont peser lourd dans les termes de l'échange mais contrairement aux discussions de l'accord Flexisécurité, cette fois-ci, les organisations syndicales vont admettre qu'elles soient modifiées. Le 9 avril 2013, un pacte social acte des points d'accord entre les partenaires sociaux, plus ou moins complètement repris par le gouvernement dans la loi Travail et Sécurité, *Wet Werk en Zekerheid*¹. Cet accord conduit ainsi à un ensemble de dispositions qui redessinent le paysage de l'emploi stable et instable aux Pays-Bas, en s'efforçant d'en réduire les excès les plus criants. La nouvelle loi est applicable au 1^{er} janvier 2015 pour les contrats non stables et au 1^{er} juillet 2015 pour les dispositions relatives au licenciement et au chômage. Nous présentons ci-dessous les dispositions de l'accord et de la loi en rapport avec le marché du travail qui nous paraissent les plus significatives².

Les contrats à durée déterminée : deux pas en avant, un pas en arrière

L'accord et la loi restreignent les conditions de recours aux contrats à durée déterminée. Le nombre de CDD successifs reste fixé à trois, mais pour une durée maximale de deux ans. La possibilité préexistante de dérogation défavorable à ces dispositions – et permettant d'aller jusqu'à six contrats sur une période maximale de quatre ans – est limitée, comme antérieurement, à l'intérim et aux situations où la nature *intrinsèque* de l'exploitation de l'entreprise (et non pas ses fluctuations) l'impose. La

1. Votée le 14 juin 2014, applicable au 1^{er} juillet 2015.

2. Nous laissons en particulier de côté les orientations qui engagent les partenaires sociaux et le gouvernement dans le pilotage et le financement de structures régionales de stimulation de l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

période d'interruption à respecter avant de contracter avec le même salarié un nouveau CDD (ou de rouvrir une nouvelle chaîne de contrats, dans la terminologie néerlandaise) passe de trois à six mois. La loi interdit toute dérogation à ce dernier paramètre, en rupture avec les pratiques antérieures de la loi Flexibilité et Sécurité qui avait ouvert en grand les portes des dérogations.

Plusieurs mois après la promulgation de la loi, les organisations patronales des PME du monde agricole sont montées au créneau pour contester cette dernière règle, alors même qu'elles n'avaient pas fait entendre leur voix lors des négociations préalables. Elles ont fait valoir que l'intervalle de six mois était trop long pour leur permettre de réembaucher légalement leurs salariés saisonniers entre deux périodes d'emploi liées à leurs activités agricoles. Elles ont été entendues et ont obtenu que soit limitée à trois mois la durée de l'interruption entre deux chaînes de CDD et la possibilité d'enchaîner trois CDD de suite sans encourir la requalification en CDI ¹.

L'intérim : dérogations limitées mais CDI toujours inaccessible

La nouvelle loi Travail et Sécurité retouche les dispositions relatives à l'intérim et limite partiellement la liberté de négociation des dérogations pour les partenaires sociaux. Ainsi, elle édicte maintenant un plafond absolu de 78 semaines pendant lesquelles un intérimaire peut être envoyé en missions successives, sans être rémunéré pendant les périodes de non-activité. Mais, pour la suite, l'intérimaire est soumis à la réglementation des CDD. Comme les partenaires sociaux de la branche conservent toujours

la possibilité de négocier des dérogations au nombre maximum des CDD et à la durée maximale de travail en CDD successifs, l'instabilité de son emploi va encore durer longtemps. Car les dérogations conventionnelles aux règles de limitation des CDD que peuvent négocier les partenaires sociaux du secteur permettent toujours de pratiquer jusqu'à six CDD successifs sur une période de quatre ans. Certes, l'intérimaire accède à une sécurité un peu plus grande puisqu'il est recruté pour des CDD de durée pré-fixée, pendant lesquels il sera assuré d'être rémunéré, qu'il soit en mission ou non. Mais c'est seulement au terme d'une période de cinq ans et demi au total (78 semaines + 4 ans) qu'il est censé accéder à l'emploi stable en CDI auprès de l'entreprise de travail temporaire qui l'aura ainsi continuellement fait travailler ².

Les payrollers et les contrats zéro heure : des faibles engagements

Les partenaires sociaux se sont préoccupés dans l'accord social des *payrollers*, d'une part, et des contrats zéro heure dans le secteur de la santé, d'autre part. Leurs engagements sont seulement cités dans le mémoire accompagnant le projet de loi, sans y être repris. Pour les *payrollers*, l'accord social de 2013 a acté deux points : les *payrollers* employés par une entreprise utilisatrice devront recevoir un document les informant clairement de leur situation, et précisant les responsabilités de l'entreprise de *payrolling* qui les gère et de l'entreprise utilisatrice qui les a recrutés. Par ailleurs, en cas de licenciement collectif, les règles de traitement du licenciement des salariés en *payrolling* et de leurs collègues de travail des entreprises utilisatrices par les

1. « Uitzondering in flexwet voor seizoenskrachten » (« Exception dans la loi sur le travail flexible pour les saisonniers »), *NRC*, 25 maart 2016.

2. www.pellican.nl, 8 décembre 2014, consulté le 20 mars 2016.

bureaux de l'emploi seront uniformisées, pour mettre fin aux disparités de traitement entre les uns et les autres.

Les contrats zéro heure renvoient aux situations de travail sur appel. Elles constituent une exception au principe qui veut que, après six mois d'ancienneté, les salaires soient dus même pour des heures non ouvrées quand le manque de travail est dû à l'employeur. Les salariés titulaires de contrats zéro heure n'ont aucune garantie ni de travail ni de rémunération, en application de cette faculté de dérogation utilisée, entre autres, dans le secteur de la santé. Dans le secteur de la santé, le syndicat Abva Kabo de la FNV a combattu fermement ces pratiques et obtenu que les partenaires sociaux demandent au gouvernement d'y interdire ce type de contrat. Le gouvernement s'engage seulement à discuter avec les partenaires sociaux des secteurs professionnels relevant de la santé de règlements qui interdiront cette faculté de dérogation (Asscher, 2013).

Début d'encadrement du travail indépendant...

En ce qui concerne les indépendants sans personnel, les changements dans les pratiques d'emploi sont induits depuis le champ de la fiscalité. L'ancienne déclaration VAR (voir *supra*) était très critiquée. D'une part, elle n'avait aucune objectivité quant au caractère réellement indépendant de la prestation de travail fournie puisqu'elle dépendait d'une déclaration unilatérale du travailleur. D'autre part, elle ne protégeait pas les donneurs d'ordres de redressements de la part des administrations concernées contestant justement la non-subordination de la prestation de services.

On met alors en place un système de déclaration bilatérale de prestation

de services, à signer par le travailleur et son donneur d'ordres, calquée sur des modèles sectoriels « d'accord de commande » (*model van opdracht overeenkomst*). Ce système, mis au point par l'administration fiscale, cherche à préciser les conditions de réalisation et de prix des prestations, librement adaptables en cas de besoin pourvu qu'elles garantissent la liberté d'organisation du travailleur, et notamment son droit à se faire remplacer. L'objectif est de faire obstacle, par l'obligation de cette formalité, au camouflage de travail subordonné en travail indépendant. La mise en pratique de cet objectif est difficile. Dans certains cas, il faudra justifier d'autant de contrats que d'interventions. Les prestations non appuyées sur de tels contrats ne seront pas prises en compte dans le cumul des 1 225 heures d'activité, plancher pour bénéficiaire de la principale déduction fiscale dont bénéficient les travailleurs indépendants. Les donneurs d'ordres peuvent se voir appliquer des rappels d'impôts et de charges sociales.

L'administration fiscale peine à mettre au point les modèles de contrat et des critiques s'élèvent pour contester la lourdeur administrative de ce dispositif et son inadaptation aux prestations de services de courte durée, avec des donneurs d'ordres multiples. Une période de transition est prévue jusqu'au 1^{er} mai 2017 et il est trop tôt pour en évaluer les effets. Suite à ces difficultés, on observerait déjà des changements de stratégie de la part de certains donneurs d'ordres, cherchant à s'assurer la collaboration de travailleurs détachés par des entreprises de *payrolling*, voire des entreprises de travail temporaire ¹. Ainsi, on pourrait

1. Y. Witterholt, « Zzp'er moet aan de bak », *Opzij*, 17 mei 2016.

bien observer des effets de vases communicants entre les différents statuts de l'emploi flexible.

À la suite de l'accord social de 2013, le gouvernement a accepté d'intensifier les contrôles de l'inspection du travail en lançant un recrutement temporaire de quelques inspecteurs du travail. Il est difficile de penser qu'un recrutement « temporaire » soit adéquat pour faire face au phénomène structurel du faux travail indépendant.

... mais une protection sociale déficiente

Cet aménagement du mode d'activité indépendant laisse ouverte la question de la protection sociale des indépendants, et particulièrement de leurs garanties de retraite : la moitié des indépendants sans personnel (vrais et faux) ne financent aucun plan de retraite complémentaire professionnelle.

Au plan collectif, si les indépendants tirent avantage d'une faible protection sociale maladie, invalidité, chômage et retraite en termes de prix de leurs services en comparaison des coûts salariaux, des voix s'élèvent pour mettre en cause le coût pour la société de cet état de fait. En effet, en cas de problèmes d'invalidité ou de perte d'activité, les indépendants recourent aux dispositifs de type filets de sécurité (revenu minimum principalement) financés par la collectivité auxquels ils ont faiblement contribué du fait des facilités fiscales dont ils ont bénéficié. Au plan individuel, c'est

leur absence d'épargne complémentaire retraite qui fait problème. Peu d'entre eux sont capables de financer une assurance retraite qui pourra s'ajouter à leur retraite publique, les exposant à la pauvreté¹.

L'association patronale AWWN² a proposé d'apporter aux indépendants sans personnel une protection sociale plus complète en reconfigurant une protection sociale de base non liée au contrat de travail. L'idée sous-jacente est celle de réduire la distance entre l'emploi stable et flexible, ou encore de les rapprocher. Ces idées ont suscité l'intérêt de presque tous les partis politiques. Mais la FNV s'y oppose fermement, voyant dans cette tentation d'aller vers un mini-système de protection sociale une menace pour le système social dans son ensemble. Pour Ton Heerts, le lien entre les cotisations et les assurances sociales doit être absolument préservé, sous peine de tomber dans des dispositifs planchers bien moins protecteurs. La FNV estime avoir fait assez d'efforts nécessaires avec les partenaires sociaux pour maîtriser les coûts salariaux : « Ces dernières années, nous, partenaires sociaux, avons convenu de limiter les indemnités de licenciement, de supprimer les préretraites et de maîtriser l'inaptitude. C'est déjà une énorme contribution à la soutenabilité des finances publiques », déclare Ton Heerts dans une interview le 9 juin 2015. Les indépendants sans personnel doivent être considérés comme des entrepreneurs, et à ce titre, il leur appartient de réclamer

1. Comme les indépendants ne peuvent participer à aucun fonds de pension ou assurance retraite de branche, certains assureurs ont mis au point des produits d'épargne spécifiques. Les mieux couverts sont les indépendants actifs dans le secteur des nouvelles technologies. Mais ceux qui y parviennent étaient exposés à perdre cette épargne en cas de chômage, puisqu'ils ne peuvent percevoir le revenu minimum qu'une fois cette épargne dépensée. Cette dernière règle a été récemment abrogée.

2. Association prodiguant conseil aux organisations patronales et aux entreprises dans la négociation collective et intervenant dans plus de la moitié des négociations collectives : www.awvn.nl, consulté le 12 juillet 2016.

des tarifs plus élevés leur permettant de s'assurer¹.

Plus d'égalité de traitement en cas de licenciement mais moins d'indemnités

L'accord social d'avril 2013 (Wierink, 2014c) a tracé les lignes directrices de la nouvelle réglementation du licenciement portée par la loi Travail et Sécurité. Deux novations sont remarquables. D'une part, un plafonnement des indemnités, rebaptisées indemnités de transition et une réduction du barème pratiqué ont été échangés contre une généralisation de ces indemnités à tous les licenciements, y compris les fins de contrats à durée déterminée atteignant les deux ans d'ancienneté requis. En ce sens, le gouvernement se vante d'avoir rapproché les deux contrats à durée déterminée et indéterminée. D'autre part, une clarification de procédure est apportée : tout licenciement individuel pour cause autre qu'économique ou d'incapacité sera dorénavant soumis au contrôle du juge cantonal (sauf accord amiable entre l'employeur et le salarié), tandis que l'administration de l'emploi se verra soumettre les licenciements pour motif économique (individuel ou collectif) et ceux pour incapacité.

Jusque-là, en matière de licenciement individuel, l'employeur avait le choix de s'adresser au juge cantonal² ou aux bureaux de l'emploi. Cette dualité de voies de traitement des licenciements individuels avait des conséquences en matière d'indemnités de licenciement : celles-ci étaient réservées aux résiliations de contrats gérées par le juge cantonal ou intervenant dans le cadre de plans

sociaux, tandis que les licenciements individuels autorisés par l'administration de l'emploi restaient non indemnisés. Le barème de ces indemnités était fixé par l'association des juges cantonaux. Dans les licenciements collectifs, pris comme base dans les négociations de plan social, ce barème était couramment amélioré par les partenaires sociaux. Du côté des licenciements individuels, ce dualisme renvoyait aussi bien souvent à la taille des entreprises. Les plus petites entreprises recouraient plus fréquemment aux Bureaux du travail UWV, tandis que les plus grandes faisaient intervenir le juge dans la résiliation des contrats de travail. Ainsi, à situation comparable de perte d'emploi, les travailleurs se trouvaient très inégalement protégés sur le plan de leurs indemnités de rupture. Les organisations syndicales ont donc accepté le nouveau système d'indemnités de transition, présenté comme plus juste, tandis que le plafonnement des indemnités à 75 000 euros (ou un an de salaire si supérieur), représentant plus du double du salaire moyen annuel, leur paraissait protecteur du niveau des indemnités de la grande majorité des salariés.

Dans le nouveau dispositif, l'intervention du juge ou de l'administration du travail est vue comme un contrôle « préventif » et tous les licenciements seront soumis à l'un ou l'autre :

- le juge pour toutes les situations de licenciement individuel pour raisons personnelles sauf les cas de longue maladie débouchant sur l'incapacité soumis à l'administration du travail (qui gère les procédures d'admission à l'invalidité) ;

1. J. Leupen, R. Cats, « FNV keert zich tegen openstellen sociale voorzieningen voor zzp'ers, » et « De vernieting van ons sociale stelsel dreigt », *Financieel dagblad*, 9 juni 2015.

2. Il faut observer tout d'abord qu'aux Pays-Bas, l'intervention du juge dans les licenciements individuels a conduit souvent à confondre la problématique de l'indemnité de licenciement et celle des sanctions pour procédures abusives.

- les bureaux de l'UWV pour les licenciements économiques et pour les cas de longue maladie.

Mais la loi Travail et Sécurité dispose aussi que les partenaires sociaux de branche peuvent mettre en place une commission indépendante d'examen des licenciements collectifs, alternative à la saisine de l'UWV. Dans le cas de licenciement économique, la loi ouvre aussi la possibilité de décompter des indemnités de transition le montant de dispositifs de formation ou d'aide au reclassement dont les travailleurs auront pu bénéficier.

Malgré la conclusion de l'accord social en avril 2013, le front patronal n'apparaît pas unifié. MKB, l'organisation patronale des PME, en cours de rapprochement avec l'organisation patronale

des grandes entreprises VNO-NCW, s'est élevée contre la nouvelle loi, après sa promulgation, en arguant que les petites entreprises ne pourraient supporter les coûts des licenciements. Malgré leur réduction, elles ont contesté – sans succès – la généralisation des indemnités de transition, qui accompagne la clarification de la procédure de licenciement.

Durcissement des conditions d'indemnisation du chômage

Par la réduction de la durée de l'indemnisation du chômage et le resserrement de la définition du travail acceptable, les partenaires sociaux et le gouvernement entendent stimuler le retour à l'emploi et contenir le coût des mesures d'indemnisation qui a doublé depuis 2008 (Asscher, 2013).

Encadré 3

Comparaison des barèmes des anciennes indemnités de licenciement et des nouvelles indemnités de transition

1. L'ancien système : la formule dite « du juge cantonal » : $A \times B \times C$ dans les affaires de résiliation judiciaire devant le juge (pas d'appel possible) :

Le facteur ancienneté (A) corrige le multiplicateur des années d'ancienneté selon l'âge au licenciement, entre 0,50 jusqu'à 35 ans et 2 pour les années de service faites après 55 ans. Le salaire mensuel constitue le facteur B. Enfin, selon que la rupture apparaît partiellement ou totalement imputable au salarié ou à l'employeur, le juge peut décider d'un coefficient C de minoration ou de majoration de l'indemnité résultant des deux paramètres précédents.

2. Les nouvelles indemnités de transition, pour toutes les ruptures, sous condition de deux années d'ancienneté (donc aussi pour les fins de contrat à durée déterminée) :

- 10 premières années d'ancienneté : 1/3 de mois de salaire par année d'ancienneté ;
- après 10 ans d'ancienneté, 1/2 mois de salaire par année, avec régime transitoire plus favorable pour les plus de 50 ans jusqu'au 1^{er} janvier 2020 ;
- plafond d'indemnités à 75000 euros ou un an de salaire si > à 75000 euros ; possibilité de dépassement d'un an de salaire dans la limite de 75000 euros, ou encore par stipulation différente dans le contrat de travail.

En 2005, la durée maximale d'indemnisation du chômage avait déjà été réduite de 60 à 38 mois, pour les travailleurs justifiant de plus de 40 ans de passé professionnel. Les partenaires sociaux sont parvenus en avril 2013 à un accord sur la réduction de cette durée à 24 mois, pourvu que liberté leur soit laissée de construire des dispositifs conventionnels complémentaires pour 14 mois. Le gouvernement s'est saisi de leur accord pour acter cette réduction, tout en restant vague sur le prolongement conventionnel, et renvoyant à des discussions, toujours en cours, à la Fondation du travail. La mesure est censée entrer progressivement en application à partir du 1^{er} janvier 2016 pour tous ceux qui entrent au chômage et trouvera son plein effet en 2019 ¹. Quelques aménagements sont prévus pour les chômeurs les plus âgés, pour éviter leur basculement dans le régime d'assistance à la fin de leurs droits. Ceci ne règlera pas les difficultés des chômeurs âgés de plus de 45 ans qui peinent à se réinsérer : en 2015, sur les 16 000 allocataires supplémentaires du revenu minimum, 11 000 avaient plus de 45 ans ².

La contrainte d'accepter un emploi disponible est fortement renforcée. Alors qu'un chômeur était tenu d'accepter un emploi d'un niveau de rémunération inférieur au bout de six mois d'indemnisation, et tout emploi disponible au bout de 12 mois, la règle devient maintenant

celle de l'obligation de prendre tout emploi disponible au bout de six mois. Pour adoucir les effets de cette mesure, les dispositions de cumul d'allocations de chômage en complément d'une rémunération inférieure à celle de l'emploi perdu sont maintenues pendant six mois, pour rendre dans tous les cas la reprise d'emploi plus rémunératrice que le chômage.

Conclusion

Face aux ambitions de la loi de 2014 de sécurisation de l'emploi et de « décence » du marché du travail, selon le terme utilisé par Lodewijk Aasscher, ministre des Affaires sociales ³, les travaux d'observation des pratiques d'entreprises comme de prospective apportent de sérieux doutes. Ainsi, le rapport biennuel sur la demande de travail du SCP établit que les entreprises, en 2013-2014, ont accentué leur recours aux travailleurs flexibles, et ont moins investi dans leur formation que dans celle des travailleurs stables (Van Echteld *et al.*, 2015). La progression des indépendants se poursuit : ainsi, dans le bâtiment, le taux de travailleurs indépendants est passé de 21 % en 2008 à 28 % en 2014, selon les calculs du CBS ⁴. Certains prévoient même un taux de 30 % des emplois en 2020 (Goudswaard *et al.*, 2014). Dans deux articles de *NRC*, Mark Beunderman ⁵ fait état de plusieurs travaux qu'il est intéressant de mettre en relation. D'une part, la Commission

1. À ce jour, les aménagements conventionnels des 14 mois d'indemnisation complémentaire de chômage n'ont pas encore vu le jour, butant sur des obstacles tant juridiques que techniques. Un des points les plus difficiles tient à la définition de l'organe qui gèrera les nouvelles garanties : les bureaux du travail (UWV), les fonds de pension (Herderschee, 2015) ?

2. J. Mat, « Veel ervaring, nooit ziek, geen werk », *NRC*, 4 juni 2016.

3. « Een fatsoenlijke arbeidsmarkt is wat we allemaal willen », interview par Ria Cats, *Financieel Dagblad*, 27 juni 2015, site fd.nl, consulté le 6 juillet 2016.

4. C. Houtekamer, « Waar zijn die 200 000 bouwvakkers gebleven? », *NRC*, 3 juni 2016.

5. M. Beunderman, « Meer banen, maar tegen welke prijs ? » (« Plus d'emploi mais à quel prix ? »), *NRC*, 27 februari 2016 ; « Lonen lager door flexibele arbeidsmarkt » (« Les salaires plus bas à cause de la flexibilisation du marché du travail »), *NRC*, 3 juni 2016.

européenne et le Fonds monétaire international (FMI) s'alarment de la montée du travail indépendant aux Pays-Bas, absorbant la quasi-totalité des nouveaux emplois créés, minant l'équilibre économique des institutions de protection sociale, et ralentissant les progrès de la productivité, du fait de la faiblesse des investissements en formation dans ces personnels. D'autre part, l'amélioration du chômage serait en partie cosmétique : derrière le temps partiel choisi se cache maintenant du sous-emploi, particulièrement du côté des indépendants dont 16 % voudraient travailler davantage, et du côté des travailleurs découragés, qu'on estimait fin 2015 à 131 000 pour 587 000 chômeurs enregistrés. Enfin, la part des gains des travailleurs (salaires et gains des indépendants confondus) dans la valeur ajoutée a reculé de 78 % en 2003 à 73 % en 2015, malgré le rétablissement de la conjoncture et la réduction du chômage¹. En d'autres termes, en dépit des efforts des partenaires sociaux et du gouvernement pour civiliser son usage, l'emploi flexible doit aussi être considéré comme un facteur essentiel de la modération salariale aux Pays-Bas.

Sources :

ABU (2013), *Flexpocket: feiten en cijfers over flexibele arbeidsvormen*, mei.

Asscher L. (2013), « Wetvoorstel van Wet Werk en Zekerheid, memorie van toelichting », 29 november.

Bosch N., Roelofs G., van Vuuren D., Wilkens M. (2012), « De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking », *CPB Background Document*, 19 December.

CPB (2015), *Macro Economisch Verkenning 2016, Herstel houdt aan, wereldeconomie onzeker*.

CPB (2016), *Macro Economisch Verkenning 2017, Onzekere wereld, overheidstekort neemt af*.

Dekker F., Stavenuiter M. (2013), « De groei van het zzp-schap », in Dekker F. (red.), *En toen waren er zzp'ers*, Den Haag, Boom Lemma.

Goudswaard A., van Wijk E., Verbiest S. (2014), « De toekomst van flex. Een onderzoek van TNO naar flexstrategieën van Nederlandse bedrijven », TNO/ABU, 9 mei.

Herderscheê G. (2015), « Spanningen in coalitie over verlenging van WW », *de Volkskrant*, 3 september.

Houwing E. (2010), *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*, thèse, Université d'Amsterdam, 26 février.

Ministerie van Financiën (2015), *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse, april.

SER (2010), « Zzp'ers in beeld, een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel », *Advies 10/04*, oktober.

Van Echtelt P., Schellingerhout R., de Voogd-Hamelink M. (2015), *Vraag naar arbeid*, SCP, Den Haag, september.

Visser J. (2000), « The First Part-time Economy in the World, Does it Work? », *Working Paper*, WP00-01, AIAS, Amsterdam University, June.

Vroonhof P., De Vries N. (2015), « Rise and shine? De opkomst en de sociaaleconomische positie van zzp'ers in de Nederlandse economie », *Position paper*, Panteia, 6 februari.

Wierink M. (1997), « Évolution de l'État-providence, modèle ou exception hollandaise ? », in Hors série, « Le "modèle" hollandais », *Chronique internationale de l'IRES*, octobre.

Wierink M. (1998a), « Temps de travail aux Pays-Bas : la voix des femmes », *Futuribles*, novembre.

1. C'est la Banque des Pays-Bas qui a mis en évidence cette évolution, en affinant le calcul de cet indicateur de la part du revenu national revenant aux travailleurs par une évaluation plus précise des revenus d'activité des indépendants : De Nederlandsche Bank, « Alternatieve arbeidsinkomensquote momenteel relatief laag », *DNBulletin*, 28 april 2016.

PAYS-BAS

Wierink M. (1998b), « Pays-Bas : la flexibilité négociée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 50, janvier.

Wierink M. (2011), « Pays-Bas : la libéralisation des services postaux : beaucoup de flexibilité, peu de sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 129, mars, p. 12-23.

Wierink M. (2014a), « Pays-Bas : le retour aux 3 % de déficit public, accélérateur du retrait de l'État Social », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 121-139.

Wierink M. (2014b), « Pays-Bas : 15 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 62-81.

Wierink M. (2014c), « Pays-Bas : austérité et réformes structurelles : influence limitée du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, mars, p. 29-44.

Wierink M. (2015), « Pays-Bas : le temps partiel, toujours au cœur de la combinaison famille-emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Variations de la conciliation vie familiale-vie professionnelle dans l'OCDE », n° 152, décembre, p. 138-161.

Zandvliet K., Graversteijn J., Tanis O., Dekker R., Skugor D. (2013), *ZZP tussen werknemer en ondernemer*, Rotterdam, SEOR BV, 5 februari.

Royaume-Uni

Les contrats « zéro heure » : un idéal de flexibilité ?

Jacques FREYSSINET*

Parmi les pays européens, le Royaume-Uni a toujours figuré comme celui qui offre le plus bas niveau de protection de l'emploi, tel qu'elle est définie et mesurée par l'OCDE. La quasi-absence d'une régulation des contrats de travail par la loi a fait que le problème d'une réforme du marché du travail *stricto sensu* ne s'est posé que de façon marginale. Les mesures prises par les gouvernements conservateurs depuis Margaret Thatcher ont pesé fortement, mais seulement indirectement sur le fonctionnement des marchés du travail, principalement en dégradant le rapport de forces entre les employeurs et les salariés aussi bien dans les relations individuelles que collectives¹ : accroissement des contraintes sur l'exercice du droit de grève, alourdissement des conditions et des coûts pour les recours devant les tribunaux de l'emploi, intensification de la pression sur les

chômeurs pour la recherche et l'acceptation de tout emploi disponible²... Paradoxalement, les contraintes législatives sur les contrats de travail se sont plutôt accrues dans la période récente, c'est-à-dire depuis que le Royaume-Uni s'est engagé (dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999) à transcrire les directives européennes : durée du travail, licenciements collectifs, CDD et travail intérimaire, égalité salariale³... Sous cet aspect, le Brexit risque de mettre en cause les quelques protections qu'assurait la législation communautaire.

Ce cadre offre aux employeurs de vastes possibilités d'innovation qui n'exigent pas de réformes législatives, mais qui tirent parti de la faiblesse de la législation. Sous cet aspect, les contrats de travail « zéro heure » sont devenus un symbole de l'extrême flexibilisation du temps de travail au Royaume-Uni. Dans

* Chercheur associé à l'IRES.

1. Pour une présentation d'ensemble du système de relations industrielles, on peut se reporter à EurWORK, *United Kingdom : Working Life Country Profile*, version du 25 novembre 2015, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurworkcomparative-information/national-contributions/united-kingdom/united-kingdom-working-life-country-profile>.
2. Voir Deakin, Wilkinson (2011) ; voir aussi C.-E. Triomphe, A.C. Neal, « Droit du travail britannique : évolutions récentes », *Metis*, 23 janvier et 5 février 2016.
3. S. Jefferys, « L'impact des directives européennes pour les salariés anglais », *Metis*, 30 mai 2016.

ce type de contrat, le salarié doit rester à la disposition de l'employeur sans que ce dernier soit soumis à l'obligation de lui fournir une durée de travail quelconque. Dépourvu d'une définition juridique précise, le contrat zéro heure a connu un fort développement quantitatif. Face aux critiques des syndicats et à des abus manifestes, le gouvernement a été conduit à introduire un minimum de réglementation tandis que l'appareil statistique s'efforçait de mieux cerner le phénomène ¹.

Une émergence incertaine

Le contrat zéro heure s'est développé à partir des années 1980 pour contourner une jurisprudence constante qui statuait qu'en l'absence de précision sur la durée du travail dans le contrat de travail, l'employeur était tenu de fournir une durée de travail raisonnable (« *a reasonable amount of work* »). La solution trouvée par les employeurs fut d'indiquer explicitement qu'aucune durée du travail n'était garantie. Il ne s'agit donc pas d'une forme d'emploi nouvelle, mais d'une clause qui peut s'appliquer à n'importe quelle relation d'emploi. Bien que certains juristes aient mis en cause la légalité de ces clauses en tant que clauses imposées sur la base d'un rapport de forces déséquilibré (McGaughey, 2014), leur utilisation s'est étendue rapidement en profitant des zones grises de la législation.

Le droit anglais (*common law*) distingue trois types principaux de relations d'emploi : *self-employed*, *worker* et *employee*. Ces situations n'ont pas de définition légale (Broughton, 2010 ; Newell, 2009) ; elles sont délimitées par la jurisprudence des tribunaux qui utilisent un faisceau d'indices appliqués au cas par cas. Les *self-employed*, dont le nombre est en croissance forte depuis 2000 ², ne bénéficient que de protections minimales en matière d'emploi (santé et sécurité, protection contre certaines discriminations). Une fraction croissante d'entre eux, notamment dans le bâtiment et le travail à domicile, dépendent d'un donneur d'ordres unique et constituent donc des indépendants fictifs (*bogus self-employment*). C'est parmi eux que l'on peut trouver une petite fraction des contrats zéro heure. Les termes « *worker* » et « *employee* » (littéralement « travailleur » et « employé ») n'ont pas d'équivalent en droit français. Les *workers* sont des salariés qui ne bénéficient que de protections légales réduites (principalement : salaire minimum ³, protection contre les discriminations, indemnités maladie légales, congés payés). Ils se distinguent des *employees* qui sont dans une relation d'emploi régulière caractérisée notamment par le critère jurisprudentiel d'obligation mutuelle (*mutuality of obligation*) ; ces derniers bénéficient de droits plus complets, en particulier en matière de licenciement et leurs droits légaux sont souvent complétés par les accords

1. Pour des présentations d'ensemble : I. Brinkley, *Zero-hours Contracts and the Flexible Labour Market*, The Work Foundation, August 17, 2012 ; *Zero-hours Contracts – Nasty, Brutish and Unfair?*, The Work Foundation, June 13, 2013 ; CIPD (2015) ; Pyper, Dar (2015) ; Pyper, Delebarre (2016) ; Pennycook *et al.* (2013).

2. En 2014, ils sont 4,6 millions, soit 15 % de la population active ; ils ont assuré environ la moitié de la croissance de l'emploi depuis le creux de la récession (ONS, 2014a ; Deane, 2016).

3. Introduit en 1998, le salaire minimum national peut être réévalué chaque année. Son montant horaire pour les plus de 25 ans est de 7,20 livres depuis le 1^{er} octobre 2015, soit 7,99 euros au taux de change du 10 octobre 2016.

collectifs ou les politiques d'entreprise¹. Les travailleurs en contrats zéro heure peuvent se trouver dans les trois catégories, ce qui rend leur statut incertain et leur repérage délicat. De plus, ces travailleurs appartiennent aussi à une catégorie traditionnelle de l'histoire sociale anglaise, les *casual workers* (travailleurs occasionnels), catégorie qui incluait déjà des salariés qui ne travaillent que sur réponse à un appel de l'employeur (*on-call workers*). Ils sont souvent difficiles à isoler au sein de cette catégorie, en particulier parce qu'ils peuvent ignorer au départ qu'ils sont en contrat zéro heure et ne le découvrir que lorsque l'employeur cesse de faire appel à eux.

Le régime légal

Il n'existe pas de définition légale du contrat zéro heure (ACAS, 2016) : il s'applique à toutes les formes de la relation d'emploi dès lors que l'employeur ne garantit aucune durée minimum de travail. De son côté, le salarié doit être en permanence à la disposition de son employeur, mais il peut en théorie librement accepter ou refuser les propositions de travail que lui sont adressées par l'employeur. Les règles qui s'appliquent au salarié dépendent donc de la catégorie à laquelle il appartient (*employed, worker, self-employed*), information qu'il ignore souvent et qui, en cas de conflit, ne peut être tranchée que par un recours coûteux et incertain devant un tribunal de l'emploi (Employment Tribunal). Depuis

mars 2015, la loi sur les PME, l'entreprise et l'emploi (Small Business, Enterprise and Employment Act) interdit aux entreprises l'usage des clauses d'exclusivité qui interdisent à un salarié à zéro heure de travailler pour un autre employeur².

Pour le reste, le gouvernement se contente de conseiller de bonnes pratiques aux employeurs (BEIS, 2015) : ne pas recourir à ces contrats pour assurer des activités régulières, établir des contrats qui précisent explicitement l'absence de garantie d'une durée de travail, le statut de *worker* ou d'*employee*, les délais d'appel et les modalités d'achèvement du contrat...

Enfin, depuis 2014, le gouvernement considère qu'un chômeur est tenu d'accepter un contrat zéro heure qui lui est proposé par le Job Center (Service public de l'emploi) sous peine de voir son indemnité chômage (*Jobseeker's Allowance*) suspendue. Jusqu'alors un chômeur n'était tenu d'accepter une proposition d'emploi que si elle garantissait un salaire minimum³.

La mesure statistique

Pour la première fois, au quatrième trimestre 2015, deux enquêtes ont permis de comparer les réponses des individus à celles des entreprises. L'écart est à première vue massif : 0,8 million pour les premiers ; 1,7 million pour les secondes. Les facteurs explicatifs sont multiples et permettent de comprendre l'incertitude qui persiste sur l'ampleur du phénomène (ONS, 2014b ; Chandler, 2016).

-
1. Un rapport réalisé par une commission créée par le Trade Unions Congress (TUC) donne le détail des différences de droits entre *employees* et *workers*, ce qui exige un tableau de trois pages (CoVE, 2007:175-177).
 2. Cependant, le salarié n'a comme recours que de s'adresser au tribunal afin de démontrer, le cas échéant, qu'il a été licencié ou sanctionné pour avoir violé une clause d'exclusivité qui lui a été imposée.
 3. J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : les chômeurs contraints d'accepter les contrats zéro-heure », *Planet Labor*, n° 8373, 7 mai 2014.

Le Labour Force Survey (LFS), équivalent de notre enquête sur l'emploi, mesure le nombre de personnes en emploi qui déclarent occuper un « *zero-hours contract* » comme emploi principal ; elles doivent choisir parmi huit réponses qui leur sont proposées. Mais les statisticiens soulignent que certains répondants peuvent ignorer la nature exacte de leur contrat et choisir une autre réponse dans la liste, par exemple « *on-call working* » (travail sur appel) ¹. Il y a donc un risque non mesuré de sous-estimation des emplois zéro heure (801 000 au 4^e trimestre 2015, soit 2,5 % des actifs en emploi). Il existe aussi un risque de surestimation de leur croissance dans la mesure où l'intensité des débats publics et de la couverture médiatique ont pu amener les intéressés à prendre une conscience plus exacte de la nature de leur contrat. Ceci contribuerait, pour une fraction non mesurable, à expliquer la forte croissance enregistrée par l'enquête (depuis 134 000 au 4^e trimestre 2006, soit 0,5 % des actifs en emploi).

Une enquête auprès des entreprises, l'ONS Business Survey (ONS-BS), mesure le nombre de contrats qui ne garantissent pas un nombre minimum d'heures ou NGHC (*with Not Guaranteed minimum number of Hours Contracts*). En

novembre 2015, 10 % des entreprises déclarent utiliser de tels contrats pour un total de 1,7 million ². Les sources d'écart sont multiples :

- le LFS mesure un nombre de personnes selon leur emploi principal ; l'ONS-BS mesure un nombre de contrats alors qu'un salarié peut avoir plusieurs contrats NGHC ou en occuper un à titre d'emploi secondaire ;

- la définition des NGHC est formellement plus large que celle des *zero-hours contracts* ;

- les employeurs sont supposés mieux connaître la nature précise des contrats de travail que les salariés.

La marge d'incertitude est donc considérable entre 0,8 et 1,7 (voire 3,7) millions ³. Il existe une troisième source statistique ; elle repose sur des enquêtes auprès des entreprises et auprès des individus qui sont réalisées par un organisme privé, le Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). Une enquête représentative auprès des entreprises ayant au moins deux salariés conduit cet organisme à une estimation de 1 million de contrats zéro heure en 2013 et 1,3 en 2015 (CIPD, 2013 ; 2015), soit dans la fourchette des estimations de l'ONS ⁴.

1. Cette fréquente ignorance de la nature du contrat est confirmée par des entretiens réalisés pour un rapport de la Resolution Foundation (Pennicook *et al.*, 2013).

2. Ce nombre n'inclut pas les contrats pour lesquels aucune heure de travail n'a été rémunérée durant la période de référence de l'enquête (15 jours), sans que l'on sache si cette situation résulte d'une absence de proposition de l'employeur ou d'un refus du salarié. Leur nombre est de 2 millions en novembre 2015, soit un total potentiel de 3,7 millions de contrats NGHC, mais certains salariés à contrats multiples ont pu travailler pour un autre employeur dans la période de référence donc ils figurent déjà dans les 1,7 million.

3. L'information n'est disponible dans l'ONS-BS que depuis janvier 2014 donc ne permet pas de suivre les évolutions dans le temps. Cependant une autre enquête auprès des entreprises, le Workplace Employment Relations Study (WERS), l'équivalent de notre enquête REponse, mesure le pourcentage d'établissements (*workplaces*) qui déclarent avoir des salariés en contrats zéro heure : ce pourcentage est passé de 4 à 8 % entre les deux dernières enquêtes en 2004 et 2011.

4. En 2013, le chiffre de 1 million donné par le CIPD était le quadruple de celui alors estimé par l'ONS qui a rectifié ultérieurement ses évaluations. À l'époque, cet écart a alimenté les controverses quant à une sous-estimation volontaire par le gouvernement de l'ampleur du recours aux contrats zéro heure. Remarquons que l'intérim peut aussi se réaliser en contrats zéro heure.

Des modes d'usage différenciés

Du côté des employeurs, les contrats zéro heure offrent la forme la plus radicale de flexibilisation du temps de travail, mais il n'existe pas d'études qui identifient les facteurs explicatifs des choix et des combinaisons entre les différents instruments de flexibilisation. Le contrat zéro heure assure une variation sans délais, sans limite et sans coût ; il offre l'avantage de pouvoir mobiliser une main-d'œuvre immédiatement disponible préalablement sélectionnée par l'employeur (à la différence de l'intérim¹). En revanche, il ne permet pas de s'opposer à un refus du salarié, sauf par la menace efficace de repréailles sous la forme d'absence, temporaire ou définitive, de nouvelles propositions de travail².

L'enquête ONC-BS montre que le pourcentage d'entreprises utilisant des contrats NGHC, qui est en moyenne de 10 %, augmente avec leur taille jusqu'à plus de 40 % pour les entreprises de 250 salariés et plus. Selon les secteurs, les inégalités de taux de recours sont fortes : 26 % dans les hôtels-café-restaurants, 18 % dans le transport, 17 % dans l'éducation, la santé, les services sociaux, mais seulement 5 % dans le bâtiment et 7 % dans la finance ou la communication. Un autre enseignement est que le recours ne se limite pas aux entreprises, mais concerne aussi les *non-profit organizations* (approximativement, le secteur de l'économie sociale) et les administrations. Par exemple, la réduction des crédits d'État pour les aides à domicile (*domiciliary care workers*) a conduit

les autorités locales à rendre plus faibles et plus précaires les rémunérations des organismes fournisseurs de ces services. En conséquence, ces derniers ont recouru massivement aux contrats zéro heure auxquels étaient soumis, selon un rapport de 2013, 56 % des *domiciliary care workers* (Bessa *et al.*, 2013). Cette solution a aussi été largement adoptée dans l'enseignement supérieur et la formation continue (plus de la moitié des établissements enquêtés déclarent les utiliser).

L'enquête du CIPD auprès des employeurs donne des résultats cohérents avec les précédents et fournit quelques informations complémentaires. Parmi les employeurs qui utilisent des contrats zéro heure, ces contrats assurent moins de 10 % de l'emploi dans 42 % des entreprises, mais plus de 50 % dans 10 % d'entre elles (dont plus de 70 % dans 6 %). Il existe donc des modèles contrastés de recours aux contrats zéro heure qui vont de la création d'une simple marge de flexibilité à l'adoption d'un mode dominant de gestion de la main-d'œuvre. Quant à la durée hebdomadaire habituelle du travail, plus de 40 % des entreprises ne savent pas répondre ; pour les autres, la durée moyenne est de 19,4 heures dont 35 % des entreprises en dessous de 10 heures et 20 % au-dessus de 30 heures. Selon leurs déclarations, 67 % des employeurs classent ces travailleurs comme *employees*, 19 % comme *workers* et 5 % comme *self-employed*. Ici encore apparaît l'hétérogénéité des modes d'usage du contrat zéro heure.

Du côté des salariés, le LFS montre une surreprésentation des femmes, des

1. Certains considèrent que l'amélioration des droits des intérimaires du fait de la transposition (partielle) par le Royaume-Uni en 2010 (Agency Workers Regulations) de la directive européenne de 2008 relative au travail intérimaire a engendré de la part des employeurs une politique de substitution des contrats zéro heure aux missions d'intérim. Cependant les évolutions statistiques ne confirment pas cette hypothèse.

2. Un salarié est dit « *zeroed down* » (littéralement « mis à zéro ») lorsqu'il subit de telles repréailles.

jeunes (16-24 ans), en particulier des scolarisés à plein temps, des personnes non ou faiblement diplômées ainsi que des salariés à temps partiel (63 % contre 26 % pour les autres travailleurs). Leur durée hebdomadaire habituelle de travail dans l'emploi principal est de 25,8 heures ¹ contre 36,7 heures pour les autres travailleurs. Plus surprenant : 62 % d'entre eux déclarent ne pas souhaiter une durée de travail plus longue, ce qui traduit vraisemblablement le poids des autres obligations qui pèsent sur les femmes et sur les scolarisés.

L'enquête du CIPD auprès de la population confirme ce dernier résultat (CIPD, 2015) : 59 % des personnes en contrat zéro heure déclarent ne pas souhaiter travailler plus. De façon à première vue surprenante, les questions qui sont relatives aux appréciations portées sur les conditions d'emploi et de travail donnent des résultats légèrement meilleurs pour les titulaires de contrats zéro heure que pour l'ensemble des salariés : 65 % contre 63 % pour la *job satisfaction* (satisfaction relative au poste de travail) ; 62 % contre 58 % pour la *work-life balance* (équilibre entre vie au travail et hors travail). Par ailleurs, 32 % contre 41 % ressentent une pression excessive au travail au moins une ou deux fois par semaine ; enfin un indice composite qui va de 0 à 40 pour la *life satisfaction* (satisfaction globale sur la façon de vivre) donne une valeur de 26,2 contre 25,6. Cependant, on trouve des scores très inférieurs pour la fraction (minoritaire) des titulaires de contrats zéro heure qui souhaitent travailler plus.

Enfin, les titulaires de contrats zéro heure dans leur ensemble déclarent une moins bonne information sur ce qui se passe dans l'établissement, de moins bonnes possibilités d'apprentissage et de développement des qualifications, moins d'accès en cas de besoin à une aide de l'encadrement et des collègues ².

Les enquêtes de terrain mettent en évidence l'existence d'une minorité de travailleurs qui recherchent une entière flexibilité dans l'aménagement de leurs diverses activités, qui peuvent s'adapter à des variations fréquentes des prestations demandées et qui peuvent se satisfaire de revenus irréguliers, par exemple parmi les étudiants. Mais pour la majorité des personnes interviewées (Pennicook *et al.*, 2013), l'incertitude permanente, la précarité et l'insuffisance des revenus, l'imprévisibilité des contraintes d'horaire constituent les caractères dominants de leur situation. De plus, la menace du « *zeroing down* » les conduit à renoncer à réclamer le respect de leurs droits.

Il existe un contraste évident dans ces domaines entre les résultats des enquêtes statistiques et ceux des entretiens en face à face. Les résultats parfois surprenants dans le premier cas reflètent dans une certaine mesure une auto-sélection de catégories qui s'accommodent des contrats zéro heure et qui reprennent à leur compte l'idéologie dominante d'autonomie et de flexibilité. Les contenus particulièrement négatifs de la majorité des extraits d'entretiens publiés peuvent refléter une sélection opérée, consciemment ou non,

1. Le contrat zéro heure peut aussi correspondre à un emploi de complément qui aura une durée de travail sensiblement plus faible.

2. Il serait essentiel de compléter l'analyse par une comparaison des salaires. Il existe un fort écart entre le salaire horaire moyen pour les contrats zéro heure et celui des autres salariés : respectivement 8 et 13 livres (8,95 euros et 14,55 euros) selon le LFS. Cet écart est difficile à interpréter puisque les premiers sont relativement concentrés (à l'exception des enseignants) dans des postes à faibles niveaux de qualification et dans des secteurs à bas salaires. Il faudrait donc disposer d'une comparaison pour des emplois identiques ou analogues, information qui n'est pas disponible à ce jour.

par les enquêteurs. En effet, les travaux de nature ethnologique ou sociologique n'ont pas été sans lien avec les débats et les luttes qui se sont développées sur ce thème durant les dix dernières années.

Un domaine d'affrontement

Le développement des contrats zéro heure au cours de la décennie 2000 déclenche une vive controverse entre organisations patronales et syndicales. Les premières affirment que ces contrats constituent un élément indispensable de la flexibilité des entreprises, notamment pour faire face aux fluctuations imprévisibles de la demande. Elles les présentent aussi comme un facteur de création d'emplois, en particulier pour les publics en difficulté sur le marché du travail. Enfin, ces contrats satisfont les besoins de certaines catégories de travailleurs et de travailleuses comme le montrent les résultats d'enquête (voir *supra*) : la majorité des titulaires de ces contrats ne souhaitent pas augmenter leur durée de travail et se déclarent plus satisfaits de leur sort que la moyenne des salariés.

Les syndicats demandent une stricte limitation de l'usage de ces contrats ainsi que des sanctions contre les abus. Ils dénoncent la précarité, la faiblesse des revenus et la menace permanente du *zeroing down* qui prive les salariés de toute capacité de revendiquer ou simplement de faire reconnaître leurs droits. Ils

s'appuient sur des exemples d'utilisation massive par des entreprises au-delà de toute nécessité d'adaptation à la demande ainsi que de violations permanentes des droits (TUC, 2014 ; 2015). Les syndicats les plus concernés, par exemple Unite¹ et l'Union of Shop, Distributive and Allied Workers (USDAW, distribution), ont mené des enquêtes auprès des salariés et développé des pétitions et des campagnes de presse (Unite, 2013 ; USDAW, 2014).

À ce jour, les conflits ouverts ont été rares, mais ils ont souvent pris un caractère symbolique². Dès 2012, des salariés membres du syndicat Unite font condamner pour licenciement injustifié la firme Paragon Automotive qui les avait contraints à abandonner des contrats de 40 à 45 heures hebdomadaires pour signer des contrats zéro heure³. En août 2013, le syndicat des boulangers, le Bakers, Food and Allied Workers Union (BFAWU), déclenche une grève dans une usine de fabrication de pain du groupe Premier Foods : 30 licenciements dans l'effectif permanent y ont été compensés par le recours à des travailleurs intérimaires en contrats zéro heure ; après un mouvement poursuivi pendant trois semaines, un accord complexe est signé que le syndicat considère comme une victoire⁴. En mai 2014, le syndicat Unite entame un conflit avec une entreprise des docks de Tilbury, SGA Logistics, contre le remplacement de travailleurs permanents par des intérimaires ou des contrats zéro heure⁵. En juin 2015, plus de 300 salariés

1. Unite est le plus important syndicat du Royaume-Uni, principalement implanté dans l'industrie et les transports.
2. Malheureusement, l'information en ce domaine est fragmentée et partielle. Souvent, elle porte sur l'éclatement de conflits sans que l'on connaisse leur solution finale.
3. G. Gall, « Grande-Bretagne : Les contrats zéro heures continuent de se développer et de se diffuser dans différents secteurs », *Planet Labor*, n° 6829, 5 septembre 2012.
4. G. Gall, « Grande-Bretagne : les syndicats remportent une première victoire contre les "contrats zéro heure" », *Planet Labor*, n° 7801, 25 septembre 2013 ; voir aussi Hall (2013).
5. G. Gall, « Grande-Bretagne : le syndicat Unite tente de se refaire une santé après la déconvenue d'Ineos en préparant un long conflit contre SCA Logistics sur le recours au contrat "zéro-heure" », *Planet Labor*, n° 8434, 6 juin 2014.

de la chaîne de magasins de sport, Sports Direct, annoncent une plainte collective pour avoir été écartés de l'attribution de primes réservées aux salariés permanents alors que le groupe emploie 17 000 de ses 20 000 salariés en contrats zéro heure ¹.

En 2013, la pression des syndicats et de l'opposition parlementaire avait contraint le gouvernement à lancer une consultation sur les moyens d'éviter les abus sans mettre en cause le principe de ces contrats (BIS, 2013 ; Hall, 2014 ; Pyper, Dar, 2015 ; Pyper, Delebarre, 2016). Après un long processus, la réforme adoptée en mars 2015 se limite, comme nous l'avons indiqué plus haut, à interdire les clauses d'exclusivité avec une efficacité incertaine.

Des évolutions récentes peuvent annoncer un changement d'orientation de certains employeurs sensibles à l'impopularité et, peut-être à l'inefficacité, de la formule. Ainsi, en 2015, quelques entreprises ont signé des accords avec les syndicats soit pour transformer un nombre déterminé de contrats zéro heure en contrats permanents, soit pour mettre un terme au recours à ces contrats ². Au début de 2016, McDonald's, dont les 87 000 employés au Royaume-Uni sont presque tous en contrats zéro heure, a annoncé qu'il allait leur proposer après trois mois d'emploi des contrats garantissant un minimum de 4, 16 ou 30 heures de travail sur la base de l'horaire moyen

observé pendant cette première période de travail. Selon la direction, lors d'un test réalisé auprès de 200 salariés, plus de 80 % ont rejeté cette offre ³ ; il sera intéressant d'analyser le déroulement de cette expérience.

Conclusions

Aujourd'hui, les positions semblent figées. Le gouvernement n'envisage pas d'aller au-delà de la modeste réforme de 2015. Le patronat, tout en reconnaissant la nécessité d'éliminer des abus manifestes, est fermement attaché à cette forme de flexibilité qu'il juge fonctionner à l'avantage des salariés autant que des employeurs. Le TUC, récemment encore, a rappelé ses critiques : « Les contrats à zéro heure peuvent être un rêve pour les employeurs qui cherchent à réduire les coûts. Mais, ils peuvent être un cauchemar pour les travailleurs. Bien des gens en contrats zéro heure sont dans l'impossibilité de faire des plans pour l'avenir et luttent constamment pour payer leurs factures et avoir une vie de famille décente. La prétendue "flexibilité" qu'offrent ces contrats est beaucoup trop unilatérale. Des personnes sans salaire garanti ont beaucoup moins de pouvoir pour se dresser dans la défense de leurs droits et se sentent souvent effrayées de perdre des appels au travail s'ils perdent la faveur de leur employeur ⁴. »

1. J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : première démarche de plainte massive sous contrat zéro heure », *Planet Labor*, n° 8874, 6 février 2015.
2. G. Gall, « Grande-Bretagne : quelques employeurs et syndicats travaillent ensemble à mettre fin à l'utilisation des contrats de zéro heure, devançant ainsi d'éventuels changements législatifs », *Planet Labor*, n° 9022, 15 avril 2015.
3. J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : McDonald's n'imposera plus de contrat zéro heure », *Planet Labor*, n° 9617, 20 avril 2016.
4. « Zero-hours contracts may be a dream for cost-cutting employers. But they can be a nightmare for workers. Many people on zero-hours contracts are unable to plan for their future and regularly struggle with paying bills and having a decent family life. The so-called "flexibility" these contracts offer is far too one-sided. Staff without guaranteed pay have much less power to stand up for their rights and often feel afraid to turn down shifts in case they fall out of favour with their boss. » Communiqué du 9 mars 2016 de la Secrétaire générale du TUC, Frances O'Grady (www.tuc.org.uk).

Sources :

- ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service) (2016), *Zero-hours Contracts*, <http://www.acas.org.uk>, site consulté le 1^{er} septembre 2016.
- Bessa I., Forde C., Moore S., Stuart M. (2013), *The National Minimum Wage, Earnings and Hours in the Domiciliary Care Sector*, University of Leeds, February.
- BEIS (Department for Business, Energy & Industrial Strategy) (2015), *Zero-hours Contracts: Guidance for Employers*, gov.uk, October 15.
- BIS (Department for Business, Innovation & Skills) (2013), *Zero-hours Employment Contracts*, Consultation, December.
- Broughton A. (2010), « UK: Flexible Forms of Work : "Very Atypical" Contractual Arrangements », *EurWORK*, March 7.
- Chandler M. (2016), *Contracts That Do Not Guarantee a Minimum Number of Hours: March 2016*, ONS, March 9.
- CIPD (Chartered Institute of Personnel and Development) (2013), « Zero-hours Contracts : Myth and Reality », *Research Report*, November.
- CIPD (2015), « Zero-hours and Short-hours Contracts in the UK: Employer and Employee Perspectives », *Policy Report*, December.
- CoVE (Commission on Vulnerable Employment) (2007), *Hard Work, Hidden Lives*, The Short Report of the Commission on Vulnerable Employment, TUC.
- Deakin S., Wilkinson F. (2011), « Marchés du travail, crise financière et réforme : projet d'agenda pour une politique du travail », *L'homme et la société*, n° 182, p. 25-52.
- Deane J. (2016), *Self-employment Review. An Independent Report*, The Cambridge Satchel Company, February.
- Hall M. (2013), « Zero-hours Contracts in the Spotlight », *EurWORK*, September 19.
- Hall M. (2014), « Government Consults on Regulating "Zero-hours" Contracts », *EurWORK*, January 21.
- McGaughey E. (2014), *Are Zero-hours Contracts Lawful?*, Social Science Research Network, November 29.
- Newell H. (2009), « UK: Self-employed Workers », *EurWORK*, February 22.
- ONS (Office for National Statistics) (2014a), *Self-employed Workers in the UK – 2014*, August 20.
- ONS (2014b), *Analysis of Employee Contracts that do not Guarantee a Minimum Number of Hours*, April 30.
- Pennycook M., Cory G., Alakeson V. (2013), *A Matter of Time. The Rise of Zero-hours Contracts*, Resolution Foundation, June.
- Pyper D., Dar A. (2015), *Zero-hours Contracts, Briefing Paper n° 06553*, House of Commons, November 10.
- Pyper D., Delebarre J. (2016), *Zero-hours Contracts, Briefing Paper n° 06553*, House of Commons, October 3.
- TUC (Trades Union Congress) (2014), *Ending the Abuse of Zero-hours Contracts*, TUC response to BIS consultation, March, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20final%20response%20to%20BIS%20consultation%20on%20zero-hours%20contracts.pdf>.
- TUC (2015), *The Decent Jobs Deficit: The Human Cost of Zero-Hours Working in the UK*, January, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/DecentJobsDeficitReport_0.pdf.
- Unite (2013), *Zero-hours contracts brief, August*, <http://www.unitetheunion.org/uploaded/documents/001-Zero%20hours%20contracts%20brief-v211-12576.pdf>.
- USDW (Union of Shop Distribution and Allied Workers) (2014), *Zero-hours and Short-hours Contracts*, Executive Council Statement, <https://www.usdaw.org.uk/CMSPages/Get-File.aspx?guid=0588a567-2f5a-455e-b4d7-f8c10b354585>.

Allemagne

Un premier bilan de l'introduction du salaire minimum

Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON *

Cet article se concentre sur un premier bilan de l'introduction du salaire minimum légal interprofessionnel, dont la mise en œuvre étalée de janvier 2015 à janvier 2017 a constitué à plusieurs égards une rupture majeure. D'abord parce que cette mise en place a signalé que l'affaiblissement des acteurs sociaux était tel qu'il a légitimé une intervention de l'État dans une logique de responsabilité contraire au principe de subsidiarité et d'autonomie des partenaires sociaux garanti par la Constitution. Ensuite parce qu'elle a mis en évidence le fait que les réformes menées au début des années 2000, qui visaient pour l'essentiel les marges du marché du travail (les chômeurs de longue durée, les petits boulots, les emplois atypiques), ont, en accentuant la porosité entre le « cœur » et la « périphérie » du marché du travail, amplifié les facteurs de fragilisation du système de relations professionnelles, jusqu'à ce que ce dernier s'avère incapable de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés. Une situation pour le moins paradoxale et qui permet

de jeter un regard particulier sur l'économie politique des réformes, si l'on se rappelle que le groupe de *benchmarking* mis en place par le chancelier Schröder en 1998 dans le cadre de la concertation tripartite préconisait (notamment) de mettre en place des mesures favorables à l'emploi peu qualifié tout en veillant à éviter les trappes à bas salaires qui ne manqueraient pas de résulter d'une trop forte segmentation salariale (Chagny, Lainé, 2015).

Le regard sur l'Allemagne est ainsi doublement instructif. Le recul est désormais assez long pour tirer des enseignements des réformes du début des années 2000 – qui ont suivi un chemin bien différent de celui préconisé par le groupe de *benchmarking*¹ – du point de vue de leur (maigre) contribution à l'amélioration des performances du marché du travail. Une synthèse sur cette question est proposée en annexe. Par ailleurs, on assiste à un mouvement de « régulation » du marché du travail, dont le salaire minimum constitue une étape majeure, entérinant l'idée qu'il y a des limites à voir l'État subventionner les bas

* Économiste à l'IRES ; économiste à l'OFCE.
1. Pour une synthèse, voir Blot *et al.* (2015).

salaires en accordant des prestations aux personnes qui les touchent, afin de permettre aux entreprises de préserver leur compétitivité.

Pas de ruptures majeures depuis la crise, mais coexistence d'un haut niveau d'emploi et d'inégalités et tentatives de re-régulation

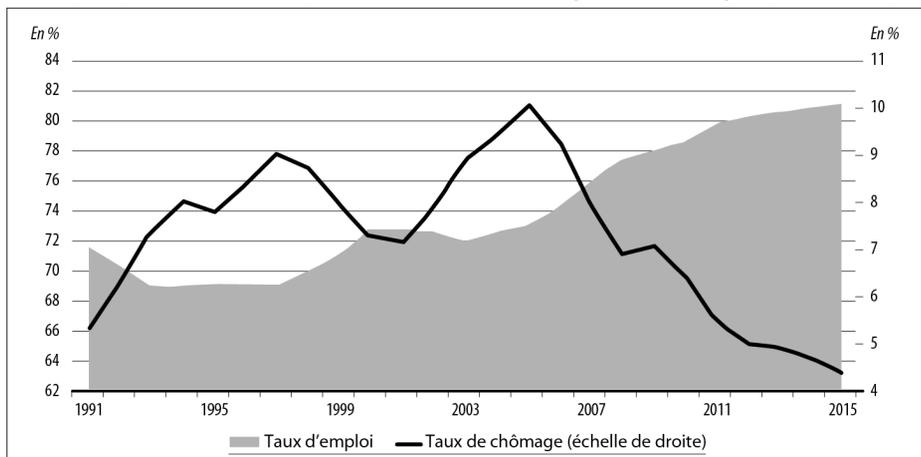
À la différence de nombreux autres pays européens, la crise ne s'est pas traduite par une forte dégradation du marché du travail en Allemagne. Le taux d'emploi et le taux de chômage ont atteint en 2016 des niveaux respectivement historiquement élevé et bas (graphique 1).

La forte résilience du marché du travail a fait l'objet d'une littérature nombreuse, visant à (difficilement) démêler l'impact respectif : des réformes du marché du travail, des bouleversements

structurels du marché du travail induits par les effets du vieillissement démographique, de la préférence « historique » pour la flexibilité interne du modèle de relations professionnelles, de l'érosion de ce même système de relations professionnelles (voir notamment graphique 5), révélant l'hyperflexibilité cachée du marché du travail (pour une synthèse, voir (COE, 2015)).

Par ailleurs, on assiste sur la période récente à un ralentissement certain de la dégradation des conditions d'emploi. La modération salariale avait pris fin dès avant la crise, et la croissance des salaires est depuis 2013 supérieure d'environ 1 point à celle des autres grands pays européens (graphique 3). La part des bas salaires a cessé de progresser depuis 2009, et a même eu tendance à légèrement reculer depuis lors (graphique 4). Il en va de même pour d'autres indicateurs

Graphique 1. Taux d'emploi * et taux de chômage en Allemagne (1991-2015)

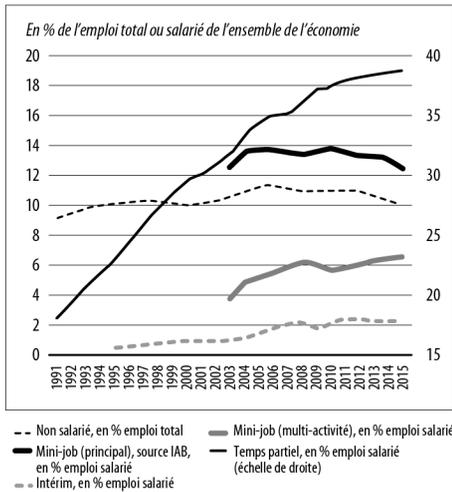


* Le taux d'emploi retenu ici est calculé à partir des données d'emploi (emploi résident) des comptes nationaux, ainsi que des données de population en âge de travailler (15-64 ans) du recensement. Il diffère de celui de l'enquête forces de travail notamment car il permet de mieux capter certaines formes d'emploi marginales, mal mesurées par l'enquête forces de travail, qui n'est pas harmonisée avec les autres pays en particulier du fait de l'absence d'une question sur l'emploi selon la définition du Bureau international du travail (BIT) dans l'enquête en Allemagne. Pour cette raison, nous privilégions les « meilleures sources possibles ». L'écart est non négligeable, de l'ordre de 4 millions d'emplois, soit un écart de 6 points sur le taux d'emploi.
Sources : Destatis, Eurostat, calcul des auteurs.

d'inégalités salariales, comme le coefficient de Gini. Le développement des emplois atypiques a par ailleurs eu tendance à s'atténuer (graphique 2). C'est

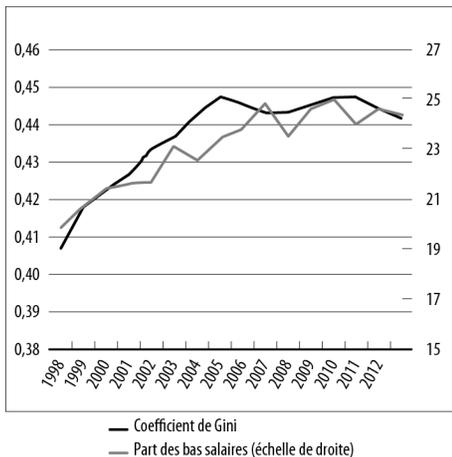
tout particulièrement le cas pour le temps partiel, dont la progression s'est nettement ralentie, ainsi que les mini-jobs à titre principal, dont la part dans l'emploi

Graphique 2. Structure de l'emploi (1991-2015)



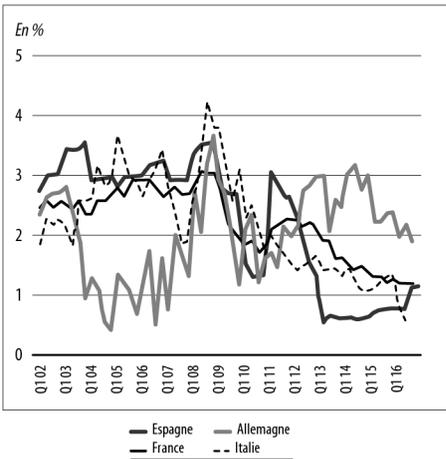
Source : IAB (taux de temps partiel), Arbeitsagentur (intérim), Destatis (non salariés, comptes nationaux), Bundesbank (mini-jobs), calculs des auteurs.

Graphique 4. Part des bas salaires et coefficient de Gini des salariés (ensemble de l'économie) (1998-2012)



Source : part des bas salaires : Kalina, Weinkopf (2015) ; coefficient de Gini : Feblmayer *et al.* (2016).

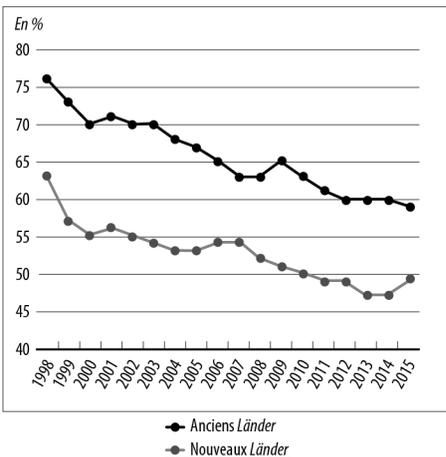
Graphique 3. Évolution * des salaires « négociés » en comparaison internationale (2002-2016)



* En glissement annuel.

Source : Deutsche Bundesbank (Allemagne), Banque d'Espagne (Espagne), Istat (Italie), Dares (salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés pour la France).

Graphique 5. Taux de couverture des conventions collectives (branche et entreprise) (1998-2015)



Source : WSI IAB Betriebspanel, Ellguth, Kohaut (2016).

recule légèrement depuis 2009. La part de l'intérim, qui avait connu une progression spectaculaire après sa libéralisation quasi-totale en 2003, a également tendance à se stabiliser. Mais pour tous ces indicateurs, la stabilisation s'est opérée à un haut niveau de « précarisation ».

À cela s'est ajouté le développement, mal connu statistiquement en raison de l'absence d'enquêtes systématiques, des statuts de semi-indépendance, et en particulier le développement des contrats dit d'entreprise ¹ (*Werkverträge*). Dans la métallurgie par exemple, une enquête menée par IG Metall (IGM, 2015) montre que les deux tiers des établissements de la branche avaient eu en 2015 recours à des contrats d'entreprise, avec une tendance à la hausse (22 % des établissements déclarant avoir augmenté leur recours au cours des trois dernières années). Si l'on tient compte de l'intérim et des contrats d'entreprise, le taux de recours à la main-d'œuvre non permanente atteint 50 % dans l'automobile (IGM, 2015), et des chiffres équivalents seraient observés dans la construction navale et l'aéronautique.

Or les conditions de rémunération sont moins favorables tant pour les intérimaires que pour les contrats de service. Ainsi, dans l'enquête conduite par IG Metall, 73 % des entreprises ayant recours à ces contrats reconnaissent que les conditions de travail et de rémunération sont moins favorables que pour les salariés permanents. En 2014, soit juste avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, les intérimaires à temps complet percevaient encore en moyenne des rémunérations mensuelles inférieures de 42 % aux effectifs permanents (Bundesagentur für Arbeit, 2016).

Ces évolutions contribuent également à expliquer que le débat se soit récemment déplacé vers l'idée de l'émergence d'un « nouveau modèle social ». L'Allemagne serait ainsi parvenue à un nouvel « état d'équilibre » dans lequel un haut niveau de flexibilité et de précarité serait le prix à payer pour un haut niveau d'emploi ². Rien n'est pourtant moins sûr, comme en témoignent le débat sur la pauvreté dans la vieillesse et les mesures prises en faveur de certaines catégories de retraités ³, et il y a une certaine cohérence à ce que le gouvernement ait, dans la foulée de l'introduction du salaire minimum, proposé des mesures visant à réencadrer le recours à l'intérim et aux contrats de prestations de service (encadré 1).

Un salaire minimum qui s'est ancré, mais de nombreuses interrogations subsistent quant à la capacité de l'appliquer

Si depuis début 2015 le niveau de 8,5 euros de l'heure est devenu pour les salariés et les employeurs la référence incontournable de plancher de rémunération outre-Rhin (y compris pour les mini-jobs, les réfugiés et les chauffeurs de poids lourds, il reste que son introduction a été progressive, que quelques exceptions demeurent, et que des interrogations subsistent quant à la capacité des pouvoirs publics à appliquer et faire contrôler la législation.

Une convergence progressive vers le niveau de 8,5 euros

Il n'est pas inutile de rappeler que l'introduction du salaire minimum interprofessionnel en janvier 2015 a été réalisée

1. Ou encore de prestation de service.

2. Cette grille de lecture est proposée par Jaerhling et Wagner (2015).

3. En particulier la possibilité de liquidation à 63 ans sans décote pour les assurés disposant de longues durées d'assurance (45 années), contre 65 ans depuis la réforme de 2007.

Encadré 1

Principales dispositions de la loi du 21 octobre 2016 sur la réforme de l'intérim et des contrats de prestation de service ¹

Le projet de loi sur la régulation de l'intérim et des contrats de prestation de service a été adopté par le gouvernement début juin 2016, après avoir fait l'objet de discussions intenses au sein du gouvernement. Il a été adopté par le Bundestag le 21 octobre, et entrera en vigueur en mars 2017. La loi est considérée comme une avancée par les fédérations syndicales (voir les avis émis dans le cadre des auditions de la Commission des affaires sociales, Deutscher Bundestag, 2016), mais comme largement insuffisante pour contrôler de manière efficace le recours à ces types de contrats ainsi que leurs effets.

Intérim

Pour mémoire, la loi Hartz 1 (2003) avait considérablement assoupli le recours au travail intérimaire : suppression de la durée maximum d'utilisation, suppression de l'obligation de non-synchronisation entre la durée du contrat avec l'agence et l'entreprise utilisatrice, suppression de l'interdiction de réembauche. La loi avait également autorisé la dérogation au principe d'égalité de traitement par une convention collective, ce qui a conduit les employeurs de l'intérim à conclure avec des syndicats « minoritaires ² » des conventions collectives comportant des *minima* salariaux très faibles (COE, 2015 ; Kahmann, 2015). L'annulation de ces conventions par décision de justice fin 2010 a conduit le législateur à introduire à compter de janvier 2012 un salaire minimum spécifique à l'intérim, dans le cadre des dispositions prévues par la loi sur le travail détaché (Chagny, Le Bayon, 2014a), fixé initialement à 7,89 euros dans les *Länder* de l'ouest (8,5 en 2015) et 7,01 euros (7,86 en 2015) dans les *Länder* de l'est (données WSI).

La loi rend l'intérim conforme à la directive européenne relative au travail intérimaire ³. Elle réintroduit une durée maximale de mise à disposition de 18 mois, mais supplétive (24 mois en cas de convention collective ou d'accord d'établissement). Elle réintroduit le principe d'égalité de traitement à partir de 9 mois. Là encore, des dérogations (jusqu'à 15 mois) seront possibles en cas d'accords. La loi interdit également le recours à l'intérim pour briser les grèves.

Les syndicats mettent en avant le fait que la capacité de la loi à garantir l'égalité de paiement est loin d'être garantie (Deutscher Bundestag, 2016). En 2015, 54 % des intérimaires étaient embauchés pour des missions de moins de trois mois (Bundesagentur für Arbeit, 2016), et 18 % seulement pour des missions supérieures à un an. Par ailleurs, l'application du principe d'égalité de traitement à compter du neuvième mois ne s'appliquera qu'aux missions réalisées chez le même employeur, ce que les syndicats contestent au motif qu'il en résultera principalement une rotation plus élevée (Deutscher Bundestag, 2016).

Contrats de prestation de service

Le droit allemand distingue trois catégories de travailleurs indépendants. Les deux premières recouvrent les entrepreneurs, qui peuvent travailler soit en vertu d'un



contrat d'entreprise (*Werkvertrag*), soit en vertu d'un service libre (*Dienstvertrag*), le contrat d'entreprise contenant et une obligation de travailler et une obligation de service. À cela s'ajoutent les personnes semblables aux salariés (*arbeitnehmer-ähnliche Personen*), qui travaillent dans le cadre d'un contrat de service libre ou d'entreprise, mais pour un donneur d'ordre principal dont ils dépendent économiquement (Supiot, 2016).

La loi vise à lutter contre le recours abusif aux contrats de prestation de service. Elle introduit pour la première fois dans le Code civil ⁴ une définition légale du contrat de travail salarié (transcrivant ainsi la jurisprudence des tribunaux du travail et de la Cour fédérale du travail), permettant en retour de délimiter les constructions contractuelles abusives. La loi prévoit également de s'assurer que les comités d'établissement soient tenus informés de l'utilisation de ces contrats.

Mais la version définitive ne contient plus, contrairement à la première version du projet de loi, une définition exacte des critères qui permettront de déterminer s'il y a abus ou non. Par ailleurs, les syndicats critiquent le fait que le droit d'information des comités d'établissement n'est pas clairement garanti (pas d'action en recours prévue, pas de sanctions).

1. Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze.

2. L'autonomie contractuelle n'exclut ni la pluralité des organisations syndicales ni des normes négociées par elles, et l'affaiblissement du DGB a ouvert la voie à de petits syndicats catégoriels (Kahmann, 2015 ; Hege, 2015). En 2010, la Cour fédérale du travail avait même aboli le principe de « l'unicité conventionnelle » au sein des établissements, autorisant *de facto* de petits syndicats catégoriels à s'émanciper de la tutelle du DGB.

3. Directive 2008/104/CE.

4. Nouvel article 611 a BGB.

dans le cadre d'une loi énonçant clairement son objectif d'ancrer le salaire minimum légal au système de négociations collectives. La loi du 11 août 2014 ¹ « de renforcement de l'autonomie collective » introduit le salaire minimum (article 1), mais modifie aussi la loi sur les conventions collectives et sur le travail détaché en vue de favoriser l'extension des conventions collectives conclues par les partenaires sociaux dans les différentes branches (Chagny, Le Bayon, 2014a, b).

L'étalement de l'entrée en vigueur du salaire minimum (janvier 2015 à janvier 2017) visait d'ailleurs spécifiquement à permettre aux différentes branches de

s'y adapter si elles le souhaitaient. C'est ainsi qu'un régime dérogatoire s'est appliqué aux branches qui avaient conclu avant janvier 2015 un accord prévoyant une convergence progressive du salaire minimum vers le niveau de 8,50 euros d'ici fin 2016 – sous réserve que la convention ait fait l'objet d'une procédure d'extension administrative.

Six branches se sont saisies de cette opportunité (intérim, industrie de la viande, coiffure, agriculture, industrie textile, blanchisserie) ². En 2017, dans ces branches, le salaire minimum qui s'applique est le salaire minimum prévu par la branche (du moment qu'il est au

1. Il est prévu que cette loi soit évaluée en 2020.

2. En plus de ces six branches, l'État a fixé pour le secteur des livreurs de journaux une augmentation progressive du salaire minimum vers 8,50 euros en 2017.

moins égal à 8,50 euros) et peut donc être inférieur au salaire minimum légal, lui-même revalorisé à 8,84 euros début 2017 (voir *infra*). Ce n'est donc qu'en 2018 que le salaire minimum de 8,84 euros s'appliquera à toutes les branches sans exception !

Le poids des branches qui convergent progressivement est non négligeable. Elles emploient au total environ 2 millions de personnes, soit 5 % de l'emploi salarié.

Des exceptions finalement limitées

Concernant les exceptions, et en dépit des débats intenses qui ont précédé l'adoption de la loi, elles sont finalement peu nombreuses : certains jeunes (les moins de 18 ans sans qualification professionnelle, les apprentis, les stagiaires en études lorsque le stage est obligatoire ou durant les trois premiers mois lorsqu'il est facultatif), les chômeurs de longue durée durant les six premiers mois suivant la reprise d'un emploi. En revanche, sont entrés dans le champ d'application : les autres stagiaires, les travailleurs rémunérés à la tâche, les mini-jobs ou encore les travailleurs saisonniers ¹.

La loi a laissé subsister un certain nombre d'incertitudes quant à son application concrète

Reste que les modalités de calcul du salaire horaire telles que définies par la loi et la jurisprudence demeurent entourées d'un flou certain (Schulten, Weinkopf, 2015).

La loi dispose ainsi que le salaire minimum de 8,5 euros par heure s'applique en tenant compte de la durée effective du travail (rappelons qu'il n'existe pas de durée légale du travail en Allemagne), et ne donne pas de définition précise des éléments de rémunération à prendre en compte. La loi indique juste qu'il s'agit des éléments de rémunération versés immédiatement après une activité « normale ».

Depuis janvier 2015, plusieurs plaintes ont en conséquence été examinées par des cours du travail régionales ou nationale, ayant trait essentiellement à la question des primes. Concernant ce point, la Cour fédérale du travail a statué le 25 mai 2016, suite à la plainte d'une salariée, qu'une prime versée précédemment une fois par an peut être incluse dans le calcul du salaire minimum quand elle est dorénavant versée de façon fractionnée chaque mois et que cela a été validé par un accord d'établissement. Cela conduit mécaniquement à diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels. En ce qui concerne la durée du travail, la loi dispose en principe que la durée à considérer est la durée effective du travail, ce qui n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Comment la mesurer ? Que faire des heures supplémentaires non rémunérées ? Que faire en cas d'annualisation du temps de travail ?, etc.

Il ne faut, dans ces conditions, guère s'étonner de l'amplitude des fourchettes des estimations *ex ante* du nombre de

1. Concernant les travailleurs saisonniers (environ 300 000 emplois), très présents dans le secteur agricole, le salaire de 8,5 euros s'appliquera bien, mais l'employeur pourra déduire le coût de l'hébergement et de la nourriture dans certaines conditions (salaire mensuel supérieur à un seuil variable selon la composition familiale) et dans une certaine limite. Cela devrait tout de même limiter le *dumping* salarial dans ce secteur, même si le respect de la loi sera plus difficile à contrôler. Pour limiter le coût pour les employeurs, la possibilité d'employer pendant au maximum 50 jours des salariés en mini-jobs courts (*kurzfristige Minijob*), i.e. exonérés de toute cotisation sociale (salarié et employeur), est prolongée à 70 jours du moment que leur salaire ne dépasse pas 450 euros mensuels sur la période. Cette mesure est valable pendant 4 ans.

personnes potentiellement concernées par le salaire minimum (encadré 2). Pour l'année 2014, plus de 1,4 million séparait les estimations basse et haute soit, tout de même, une incertitude de l'ordre de 30 % sur les effectifs concernés.

Une obligation de documentation pour permettre le contrôle du respect de la loi

Le contrôle de l'application reste un enjeu majeur. Le législateur a certes prévu une obligation de déclaration des horaires de travail, mais cette obligation est loin de concerner l'ensemble des salariés.

Certes, pour tous les mini-jobs ¹ et en-deçà d'un certain seuil de salaire ² dans plusieurs secteurs particulièrement touchés par le travail illégal ³ (bâtiment, restauration, transport de personnes, logistique, nettoyage industriel, industrie de la viande...) ⁴, l'employeur a désormais l'obligation de consigner le début et la fin de chaque journée de travail ainsi que la durée de travail, et est également dans l'obligation de conserver ces documents pendant deux ans en vue d'éviter le contournement de la loi *via* des heures supplémentaires non rémunérées ⁵. Pour les livreurs de journaux (qui travaillent à la tâche), la documentation est limitée à l'enregistrement du temps de travail quotidien (décret du 26 novembre 2014). Dans certains secteurs très touchés par les bas salaires (commerce de détail, agriculture

par exemple), il n'y aura par contre aucune obligation de documentation !

Le contrôle de l'application de la loi est du ressort des inspecteurs du Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), l'unité de contrôle fiscal pour le travail non déclaré au sein du service des douanes, qui contrôlait déjà le respect du salaire minimum dans le cadre de la loi sur le travail détaché et de la loi sur l'intérim. Mais le nombre d'inspecteurs reste faible ⁶. Les contrôles du FKS ont diminué d'environ 30 % en 2015 par rapport à 2014. Les amendes ont été faibles, l'accent ayant été mis sur la sensibilisation. Le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) a fait remarquer par ailleurs que la majorité des contrôles continuent d'avoir lieu dans le bâtiment... c'est-à-dire un secteur où un salaire minimum de branche s'appliquait déjà, contre 17 % pour l'hôtellerie et la restauration, alors que ces deux branches ont un poids à peu près équivalent dans l'emploi (de l'ordre de 4-5 % des effectifs).

En cas d'infraction à la loi, des amendes sont prévues : jusqu'à 30 000 euros si l'obligation de documentation n'est pas respectée, jusqu'à 500 000 pour le non-respect du salaire minimum. L'entreprise en cause peut aussi être exclue de procédures d'octroi des marchés publics. Il n'est en revanche pas prévu d'obliger l'entreprise à rembourser au salarié le

1. Hors ceux employés par un ménage.

2. 2 000 euros mensuels si le salaire a été versé de façon continue par le même employeur durant les douze derniers mois, 2 958 euros dans le cas contraire. Ces seuils ont été définis par décret le 29 juillet 2015 suite aux critiques du patronat qui souhaitait un assouplissement de l'enregistrement.

3. Désignés dans la loi de lutte contre le travail non déclaré (« Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz »).

4. Au total, environ 10 millions de salariés devraient être concernés par cette documentation.

5. Avec un salaire mensuel de 2 958 euros, le salaire minimum ne peut être contourné que si le temps de travail hebdomadaire est de plus de 80 heures (2 958 par mois/4,33 semaines par mois/8,5 €/heure = 80,9 heures par semaine), de plus de 54 heures pour un salaire de 2 000 euros.

6. 1 600 postes supplémentaires sont prévus mais sur la période 2017-2022.

moins-perçu en cas de salaire inférieur à 8,50 euros (Remy, 2014). Le salarié doit ainsi lui-même porter plainte pour faire valoir ses droits, une différence notable avec le cas du Royaume-Uni où l'autorité de contrôle déclenche une procédure. De plus, un certain nombre de services mis en place par les syndicats ne sont accessibles qu'aux membres syndiqués.

Beaucoup plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la capacité à faire respecter le salaire minimum dans la mesure où 71 % des salariés percevant moins de 8,50 euros de l'heure travaillent dans un établissement où il n'y a pas de comité d'établissement (Brenke, Wagner, 2013), et où les salariés en mini-job ou en contrat temporaire sont particulièrement peu armés pour se défendre face aux tentatives de contournement de certaines entreprises.

**Des effets attendus,
d'autres un peu moins**

Le salaire minimum a bien rempli sa mission en assurant un salaire « décent » aux populations les plus fragiles...

Le salaire minimum a en partie rempli sa mission en assurant un salaire « décent » aux populations les plus fragiles. Si l'on s'en tient à l'estimation de Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016a) (encadré 2), alors que 4 millions de personnes percevaient en avril 2014 un salaire inférieur à 8,50 euros, ils n'étaient « plus que » 1 million un an plus tard. De plus, parmi les 1,9 million de salariés qui percevaient 8,5 euros en avril 2015, parmi lesquels probablement la très grande majorité gagnait moins avant l'entrée en vigueur du salaire

Encadré 2

Estimations *ex ante* des effectifs concernés par le salaire minimum

Assez paradoxalement, il reste difficile de se faire une idée claire du nombre effectif de salariés qui percevaient moins de 8,50 euros de l'heure au moment de la mise en œuvre du salaire minimum. Selon les définitions retenues, les estimations les plus récentes varient entre 4 millions selon Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016b) et une fourchette de 4,8 à 5,4 millions selon l'institut WSI (Amlinger *et al.*, 2016) en 2014, soit de 10 à 16 % des effectifs salariés totaux (voir tableau 1 pour plus de détails).

Si le chiffrage du nombre de personnes percevant moins de 8,50 euros est délicat, les estimations s'accordent tout de même relativement bien sur le fait que les salariés occupant des mini-jobs et ceux des nouveaux *Länder* étaient, juste avant l'introduction du salaire minimum, les principaux concernés. Ainsi, selon Destatis, 55 % des effectifs concernés étaient des « mini-jobbeurs », essentiellement dans les anciens *Länder* où ils sont les plus nombreux. Dans les nouveaux *Länder*, la proportion de personnes percevant moins de 8,50 euros était deux fois plus élevée que dans les anciens *Länder* (un peu plus de 20 % des salariés, autour de 10 % dans les anciens *Länder*). Sans surprise, plus de 80 % des salariés rémunérés moins de 8,50 euros travaillent dans des entreprises non couvertes par des conventions collectives et les femmes étaient deux fois plus concernées que les hommes. Enfin, selon le WSI, les secteurs de la restauration

■ ■ ■

et du commerce de détail étaient parmi les plus touchés puisqu'ils comptaient respectivement environ 50 % et 30 % de leurs salariés sous la barre des 8,50 euros et environ 40 % des salariés rémunérés moins de 8,50 euros travaillaient dans des petites entreprises (moins de cinq salariés).

Tableau 1. Estimations des effectifs concernés par la loi sur le salaire minimum

Source	Destatis	WSI (Hans Böckler Stiftung)	
Période	Avril 2014	2014	
Source	Enquête Destatis sur la structure des salaires 2014 ¹ (source employeurs)	Enquête SOEP 2014 du DIW ² (source ménages)	
Nombre de personnes touchant moins de 8,50 euros	5,5 millions	Fourchette basse ⁴	Fourchette haute ⁴
Nombre de personnes concernées par la loi	4 millions ³	4,8 millions	5,4 millions
Définition de la durée du travail	Heures rémunérées (y compris congés payés), hors heures supplémentaires	Durée contractuelle du travail dans le cas où des heures supplémentaires sont compensées par des jours de récupération, durée effective sinon	Durée effective du travail
Éléments de rémunération pris en compte	Salaire brut hors primes et hors heures supplémentaires	Salaire brut, y compris paiement des heures supplémentaires, hors primes annuelles	

1. L'enquête a évolué en 2014 pour mieux prendre en compte les personnes touchant un bas salaire dans le cadre de la loi sur le salaire minimum, avec une recension dorénavant du secteur agricole et une couverture plus importante des entreprises de moins de 10 salariés. En revanche, elle ne tient compte ni de l'emploi indépendant, ni des emplois au domicile des ménages, ni enfin des emplois saisonniers.

2. Pour approcher les effectifs concernés, et pour tenir compte des biais induits par le fait que l'enquête porte sur un mois de l'année (à l'exception des primes déclarées annuellement), les auteurs approchent la durée effective du travail au travers de deux calculs. Le premier à partir de la durée effective déclarée par les personnes interrogées (pour le mois considéré), ce qui a tendance à majorer le salaire horaire dans le cas où des heures supplémentaires non rémunérées auraient été travaillées le mois considéré (et potentiellement compensées plus tard par des congés supplémentaires), puisque dans ce cas la durée effective du travail s'avèrerait surestimée. Le second calcul vise à neutraliser le biais induit par les heures supplémentaires non rémunérées en utilisant dans ce cas la durée contractuelle du travail. Le premier calcul donne donc une fourchette haute du nombre de personnes concernées et le second une fourchette basse.

3. Hors les exceptions (apprentis, stagiaires et moins de 18 ans), mais y compris les salariés pour lesquels le salaire va converger progressivement vers le salaire minimum du fait de la période transitoire pour les conventions collectives étendues.

4. Hors les exceptions (apprentis, stagiaires et moins de 18 ans).

Sources : Destatis : Statistisches Bundesamt (2016b), WSI : Amlinger *et al.* (2016).

minimum, 91 % travaillaient dans des entreprises non couvertes par une convention collective, 56 % occupaient des mini-jobs.

Sur la base de l'enquête trimestrielle sur les salaires¹, il est indéniable que l'entrée en vigueur du salaire minimum a

1. L'enquête est menée auprès d'environ 40 000 entreprises de plus de 10 employés (5 dans certains secteurs comme le commerce de détail ou la restauration pour tenir compte des caractéristiques spécifiques à ces secteurs) dans l'industrie et les services. Destatis fournit des données pour les différents statuts d'emplois (emplois classiques – *i.e.* soumis à cotisations sociales – et mini-jobs) et niveaux de qualifications.

ALLEMAGNE

conduit à relever les salaires mensuels de certaines catégories de salariés en 2015 : pour les emplois classiques ¹ dans les nouveaux *Länder* et pour les mini-jobs dans les anciens *Länder* (tableau 2).

L'accélération des salaires horaires dans les nouveaux *Länder* a été particulièrement nette pour les non-qualifiés (+8,6 %) et les semi-qualifiés (+5,8 %) par rapport à la moyenne des qualifications (4 %), contribuant à la réduction des inégalités de salaires dans ces *Länder*. En revanche, rien n'est visible quel que soit le niveau de qualification dans les anciens *Länder*, hors mini-jobs.

Pour autant, le niveau du salaire minimum demeure faible, et il le restera vraisemblablement. Il est bien inférieur à celui en vigueur actuellement en France (9,76 euros depuis janvier 2017). Il représentait 34 % du salaire horaire moyen en 2015 (47 % en France) sur la base des comptes nationaux et 48 % du salaire médian des salariés à temps complet de 2014 (61 % en France), ce qui place l'Allemagne dans la fourchette plutôt basse des grandes économies européennes (Amlinger *et al.*, 2016).

À la différence de la France, il n'existe par ailleurs pas de règles de revalorisation automatique annuelle du salaire minimum en Allemagne. C'est seulement tous les deux ans après décision d'une commission que le salaire minimum est revalorisé. La décision prise le 28 juin 2016 est effective depuis le 1^{er} janvier 2017. Ensuite, il faudra attendre 2019 pour une éventuelle nouvelle revalorisation décidée en juin 2018.

À première vue, la revalorisation est assez conséquente (+4 % au 1^{er} janvier 2017, soit 2 % en rythme annuel) si on la compare aux évolutions récentes du salaire minimum en France, où le Smic a augmenté de +1 % par an sur les quatre dernières années. Cela s'explique par le fait que, conformément à la loi qui a instauré le salaire minimum, il est prévu que la revalorisation en Allemagne s'oriente en fonction des augmentations conclues dans le cadre des conventions collectives, garantissant ainsi des gains de pouvoir d'achat équivalents à ceux de l'ensemble des salariés couverts par une convention collective. La progression des salaires négociés étant relativement dynamique

Tableau 2. Évolution du salaire mensuel brut total nominal (y compris primes) (2011-2015)

En %

	Emplois classiques (temps plein et temps partiel)		Mini-jobs	
	Anciens <i>Länder</i>	Nouveaux <i>Länder</i>	Anciens <i>Länder</i>	Nouveaux <i>Länder</i>
2011	3,1	2,3	1,8	7,6
2012	2,5	1,0	1,0	7,2
2013	1,0	1,7	5,6 *	4,2
2014	1,5	1,9	1,4	6,7
2015	1,6	3,4	3,2	5,7

* Cette augmentation s'explique par la revalorisation du plafond mensuel de rémunération des mini-jobs de 400 à 450 euros.

Source : Destatis (Vierteljährliche Verdiensterhebung), calculs des auteurs.

1. Ce constat se vérifie que l'on s'intéresse au salaire mensuel total (y compris primes) ou au salaire horaire hors primes, avec respectivement des augmentations de salaire de 3,4 % et 4 % en 2015.

depuis 2012 (+2,7 % en rythme annuel pour l'indice de salaire horaire de base négocié entre 2011 et 2015, contre +1,6 % pour le salaire mensuel de base en France sur la même période), cela se répercute automatiquement sur le salaire minimum ¹. Pour cette première réévaluation, la commission s'est basée sur l'évolution des salaires horaires négociés (hors primes) entre décembre 2014 et juin 2016, qui a été de 4 %, en incluant l'effet rétroactif de la dernière convention collective signée dans la fonction publique.

... et en rompant avec la logique qui prévalait auparavant pour les mini-jobs...

L'entrée en vigueur du salaire minimum constitue un bouleversement d'autant plus important pour les mini-jobs que 60 % environ de ces salariés percevaient moins de 8,5 euros de l'heure en 2014 et qu'ils sont *de facto* devenus beaucoup moins attractifs pour les employeurs.

En effet, si les mini-jobs se caractérisent par l'absence de cotisations à la charge des salariés et la moindre acquisition de droits sociaux, ils sont néanmoins soumis à des prélèvements à la charge

Tableau 3. Cotisations et taxes pour un emploi « normal » assujetti à cotisations sociales et un mini-job avant et après l'introduction du salaire minimum

En € par heure

	Avant l'introduction du salaire minimum, un faible salaire brut en mini-job permet de limiter le coût du travail pour l'employeur	Après l'introduction du salaire minimum, l'employeur arbitre entre :	
		Maintenir en mini-job (coût employeur plus élevé)	Convertir en emploi classique (même coût employeur que précédemment)
Salaire brut	7,8	8,5	8,5
Cotisations sociales employeur	2,3	2,6	1,6
Coût du travail pour l'employeur	10,1	11,1	10,1
Cotisations sociales salarié	0	0	1,7 *
Salaire net	7,8	8,5	6,8

* Cas d'un salarié avec enfant. Dans le cas contraire, le taux de cotisation dépendance d'un emploi assujetti à cotisations sociales serait majoré de 0,25 %.

Mini-job :

À la charge de l'employeur : 30 % (= 13 % maladie + 15 % retraite + 2 % impôt forfaitaire sur le revenu).

Emploi classique, i.e. assujetti à cotisations sociales :

À la charge de l'employeur : 19,325 % (= 7,3 % maladie + 9,35 % retraite + 1,5 % chômage + 1,175 % dépendance) ;

À la charge du salarié : 20,425 % (= 8,4 % maladie + 9,35 % retraite + 1,5 % chômage + 1,175 % dépendance)

Source : législation allemande, calculs des auteurs.

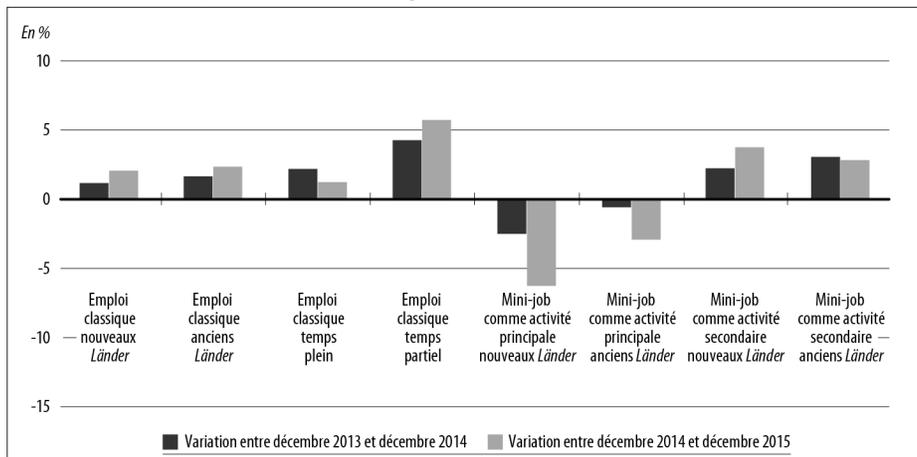
1. Ainsi que sur son pouvoir d'achat, les rythmes d'inflation ayant été très proches sur la même période entre la France et l'Allemagne : +1,1 % en rythme annuel sur 2011-2015 en Allemagne, +0,9 % en France pour l'IPCH.

des employeurs (cotisations sociales, taux forfaitaire d'imposition sur le revenu principalement), conduisant à un taux de prélèvement à la charge des employeurs plus élevé que dans le cas d'un emploi classique. Il en résulte que l'attrait pour un employeur résultait, avant l'introduction du salaire minimum, principalement dans la flexibilité offerte par ce type d'emploi, ainsi que par la possibilité de pratiquer des salaires horaires faibles (Lestrade, 2013), car sans limitation de durée du travail (la seule contrainte étant le plafond de 450 euros mensuels).

Or en intégrant les mini-jobs dans le champ d'application du salaire minimum, la loi les a rendus beaucoup moins intéressants financièrement pour les employeurs car leur coût horaire est dorénavant supérieur à celui d'un emploi classique (tableau 3), avec un nombre d'heures implicitement plafonné (à 12 heures hebdomadaires compte tenu du plafond mensuel de 450 euros).

On pouvait dès lors s'attendre à une réduction du nombre de ces emplois, *via* des destructions simples ou des requalifications en emploi classique. De fait, on a effectivement assisté à une forte diminution du nombre de mini-jobs depuis le début de l'année 2015, tout particulièrement pour les mini-jobs occupés à titre d'activité principale et à une accélération des créations d'emplois classiques à temps partiel (graphique 6). La conversion en emplois classiques paraît évidente dans les branches de l'hôtellerie, de la restauration ou du commerce de détail, fortes pourvoyeuses de mini-jobs, où les créations d'emplois classiques ont été particulièrement importantes ¹. Mais ces conversions de mini-jobs en emplois classiques, bien que relativement élevées, n'ont pas été massives, ce qui témoigne sans doute du fait que la loi n'est pas toujours respectée pour ces emplois (avec par exemple des heures supplémentaires non rémunérées).

Graphique 6. Évolution de l'emploi par catégories, avant et après l'entrée en vigueur du salaire minimum (2013-2015)



Source : Agence pour l'emploi.

1. Selon vom Berge *et al.* (2016), 102 000 mini-jobs exclusifs de plus qu'en janvier 2014 ont été détruits en janvier 2015. Ils ont été transformés en emplois assujettis aux assurances sociales à 51 % (probablement à temps partiel) ou sont devenus des mini-jobs secondaires (6 %), mais 40 % sont devenus soit inactifs soit indépendants et environ 4 % sont entrés au chômage.

... mais au printemps 2015, 1 million de personnes percevaient toujours un salaire inférieur au salaire minimum

L'ampleur des effectifs qui touchaient encore ¹ un salaire inférieur à 8,5 euros après l'entrée en vigueur du salaire minimum soulève plusieurs interrogations. Certes, cela peut s'expliquer par les délais de mise en œuvre, ainsi que par le fait que différentes exemptions sont prévues (chômeurs de longue durée pendant les six premiers mois d'emploi, salariés travaillant dans des secteurs prévoyant une période transitoire d'adaptation).

Mais on peut aussi s'interroger sur la capacité de mise en œuvre effective du salaire minimum dans les « zones grises » du système de négociation collective (Chagny, Le Bayon, 2014a). Parmi ces 1 million qui percevaient un salaire inférieur au salaire minimum, près de 80 % travaillaient en effet dans des entreprises non couvertes par des conventions collectives et 47 % occupaient des mini-jobs, ce qui souligne une fois de plus l'importance des contrôles officiels pour le respect de la loi.

De surcroît, l'introduction du salaire minimum a aussi été anticipée par les entreprises, qui en ont limité les effets sur leur compétitivité ex ante

Il est évidemment trop tôt pour que l'on dispose d'enquêtes ou d'évaluations permettant de tirer des conclusions arrêtées sur les effets de l'introduction du salaire minimum. Pour autant, de premiers éléments synthétiques permettent déjà d'avoir une idée des modalités d'ajustement privilégiées à court terme par les entreprises, en anticipation ou en réaction à l'introduction du salaire minimum. Or ces éléments tendent à signaler que les entreprises ont plutôt bien contrôlé les effets du salaire minimum sur leurs coûts.

De manière assez saisissante, il semblerait que certaines entreprises aient anticipé l'entrée en vigueur du salaire minimum en freinant l'augmentation des salaires des non-qualifiés dans les mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de la loi (pour mémoire, les élections législatives ont eu lieu en octobre 2013, l'entrée en vigueur du salaire minimum a eu lieu en janvier 2015). L'année 2014 a en effet été caractérisée par un net coup d'arrêt de la croissance des salaires des moins qualifiés, et ce tant dans les anciens que les nouveaux *Länder* sans que des raisons objectives liées à la conjoncture ne permettent de l'expliquer. Il en résulte étonnamment que certaines catégories de salariés auraient globalement bénéficié d'augmentations salariales plus importantes en l'absence de l'introduction du salaire minimum !

Pour en juger, nous simulons les salaires horaires de 2014 et 2015 des emplois classiques sur la base de la tendance 2010-2013 (*i.e.* avant que le salaire minimum n'ait été acté lors de l'accord de coalition de l'automne 2013) et nous comparons fin 2015 le salaire observé et celui simulé par type de qualifications et *Länder* pour voir quels salariés sont globalement perdants ou gagnants (tableau 4).

Si dans les nouveaux *Länder*, en moyenne, toutes les catégories de salariés ont bénéficié de l'entrée en vigueur du salaire minimum, avec un effet de diffusion du salaire minimum sur les salaires immédiatement supérieurs à 8,50 euros (et une revalorisation de l'ensemble des grilles salariales), il semblerait bien que dans les anciens *Länder*, les catégories les moins qualifiées aient pâti de cette introduction. En d'autres termes, ceux dont le salaire était un peu au-dessus du salaire minimum avant l'entrée en

1. 1 million selon l'estimation proposée par Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016a).

ALLEMAGNE

vigueur de la loi auraient bénéficié d'un salaire horaire plus élevé début 2016 sur la base de la tendance passée !

Cet effet de freinage est tel qu'au niveau de l'ensemble de l'Allemagne, et compte tenu du poids des anciens *Länder* dans les effectifs (81 % de l'emploi salarié classique), les non-qualifiés et les semi-qualifiés auraient donc globalement pâti de l'introduction du salaire minimum, une situation pour le moins paradoxale, que la plupart de observateurs omettent de mettre en évidence, en se concentrant sur l'analyse des évolutions postérieures à l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Contrôle (partiel) ex post des coûts pour les entreprises et effets pour l'instant limités sur l'emploi

Un certain nombre d'experts s'étaient montrés très pessimistes avant 2015 quant aux effets du salaire minimum sur l'emploi, avec des estimations s'étalant dans une fourchette large, de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois (0,2 à 2,2 % de l'emploi salarié). Les premières estimations réalisées en 2016 incitent à penser que les effets sur l'emploi seraient,

du moins à court terme, plutôt limités, de l'ordre de 60 000 destructions nettes (Bossler, Gerner, 2016 ; encadré 3 pour plus de détails).

Si c'est le cas, c'est parce que les entreprises concernées ont utilisé plusieurs canaux pour limiter l'impact de l'introduction du salaire minimum, aussi bien *ex ante* (via notamment la modération salariale) qu'*ex post*.

Une première enquête *ex post* menée par l'institut IAB à l'automne 2015 auprès de l'échantillon des entreprises interrogées dans le cadre du « Betriebspanel »¹ montre, sans surprise, que la proportion d'entreprises concernées (que ce soit directement et/ou indirectement) par l'introduction du salaire minimum est plus de deux fois plus élevée dans les nouveaux que dans les anciens *Länder*.

Elle met aussi en évidence qu'une proportion élevée d'entreprises concernées ont répercuté les hausses de leurs coûts induites par la majoration des salaires dans leurs prix (graphique 7), tout particulièrement dans les nouveaux *Länder* (30 %). Cela se reflète d'ailleurs dans les prix de certains secteurs des services de

Tableau 4. Écart entre le salaire horaire brut (hors primes) des emplois classiques observé fin 2015 et celui simulé sur la base de la tendance 2010-2013 *

En %

	Total **	Encadrement	Qualifiés expérimentés	Qualifiés	Semi-qualifiés	Non-qualifiés
Allemagne	0,8	0,9	1,4	0,1	-0,3	-1,1
Nouveaux <i>Länder</i>	2,7	2,9	2,6	2,9	2	3,8
Anciens <i>Länder</i>	0,7	0,7	1,0	-0,4	-0,8	-1,9

* Le salaire est simulé à partir du 1^{er} trimestre 2014 sur la base de la tendance observée entre le 4^e trimestre 2010 et le 4^e trimestre 2013. L'écart entre le salaire observé au dernier trimestre 2015 et le salaire simulé sur la base de la tendance passée est indiqué dans ce tableau.

** Le total est la somme pondérée des différentes qualifications, sur la base des effectifs de 2013.

Source : Destatis (enquête trimestrielle sur les salaires), calculs des auteurs.

1. Il s'agit seulement des entreprises qui emploient au moins un salarié soumis à cotisations sociales. Les petites entreprises qui n'emploient que des mini-jobs ne sont donc pas interrogées.

Encadré 3

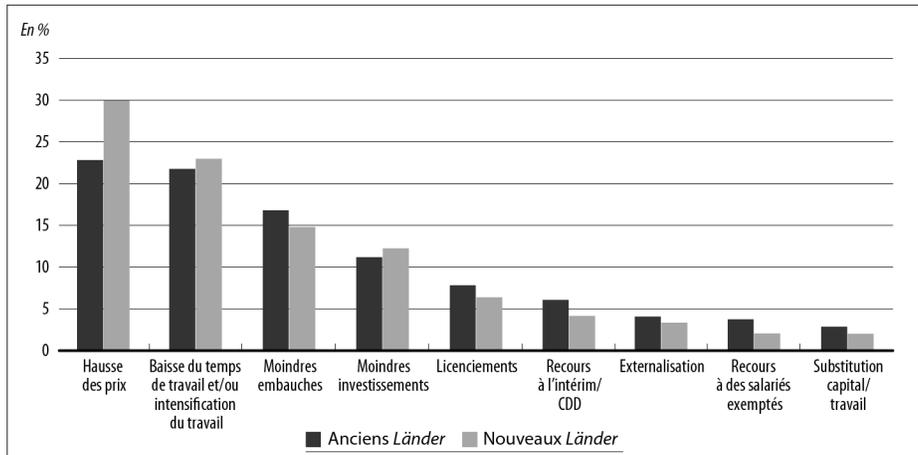
Quel impact sur l'emploi ?

Selon les études menées avant l'introduction du salaire minimum, l'impact variait de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois, avec des fourchettes d'élasticité de la demande de travail au coût du travail comprises entre -0,1 et 1. L'effet sur l'activité était soit légèrement négatif, soit légèrement positif, en fonction de l'évolution des prix et de la stimulation de la demande résultant des augmentations salariales. Le Conseil des Sages anticipait ainsi fin 2014 de l'ordre de 150 000 pertes d'emplois en 2015 par rapport à un scénario central sans salaire minimum (Sachverständigenrat, 2014), Knabe *et alii* (2014) prévoyant une baisse de l'emploi de 425 000 à 910 000 dont plus de la moitié concernait des mini-jobs (Schulten, Weinkopf, 2015 ; IMF, 2014 pour une synthèse des différentes études). Comme le soulignait le Fonds monétaire international (FMI), ces études doivent être relativisées pour plusieurs raisons : la non-prise en compte des exceptions, l'utilisation d'enquêtes anciennes, l'estimation différente du salaire horaire en fonction de la durée du travail ou des éléments de rémunération pris en compte. Surtout, ces estimations sont basées sur des approches partielles, négligeant les comportements globaux des entreprises, ainsi que les effets de rétroaction macroéconomiques.

La première étude réalisée après l'introduction du salaire minimum s'est basée sur l'introduction de questions *ad hoc* dans l'enquête Betriebspanel de juin 2015 menée par l'IAB auprès de 15 000 établissements disposant d'un conseil d'établissement. Bossler et Gerner (2016) constatent que l'emploi a augmenté dans les entreprises qui n'avaient pas de salariés rémunérés en-dessous de 8,50 euros tandis qu'il a été quasi-constant dans les autres. D'où un écart de 1,9 % en terme de créations d'emplois, à mettre au regard d'une augmentation supérieure en moyenne de 4,8 % des salaires dans ces dernières. Cela induit une élasticité de -0,3 de l'emploi aux salaires. En extrapolant ces résultats, ils en déduisent une perte de 60 000 emplois par rapport à une situation sans salaire minimum (soit 0,2 % de l'emploi salarié). Les auteurs soulignent néanmoins que l'effet n'est significatif que dans les nouveaux *Länder*. Par ailleurs, ils observent une baisse de 0,6 % du nombre d'heures travaillées dans les entreprises concernées par le salaire minimum. L'impact sur l'emploi est plus fort dans les entreprises qui ont réduit les primes dans le même temps, suggérant que le salaire minimum était difficilement supportable financièrement pour certaines entreprises. Enfin, ils concluent que le salaire minimum a conduit à un arbitrage entre une augmentation salariale d'un certain nombre de salariés au risque de la perte d'emplois d'une faible part d'entre eux. Les auteurs atténuent la portée de leurs résultats en soulignant que l'étude a été conduite au 30 juin 2015, que des ajustements sont encore possibles, qu'un retournement de la conjoncture pourrait amplifier cet effet et que seules les entreprises qui n'ont pas fait faillite sont suivies. Leur estimation pourrait donc être une limite basse, d'autant que l'enquête ne concerne pas les entreprises qui n'emploient que des mini-jobs.

Le Conseil des Sages a quant à lui estimé fin 2015 (Sachverständigenrat, 2015) que l'introduction du salaire minimum n'avait finalement pas eu de conséquences importantes car elle est intervenue dans une situation très favorable sur le marché du travail. De plus, les entreprises ont utilisé plusieurs canaux pour limiter la hausse de leurs coûts (prix, temps de travail, investissement).

Graphique 7. Ajustements effectués ou envisagés par les entreprises concernées par le salaire minimum



Source : Bellmann et al. (2016).

ces *Länder*¹. L'impact au niveau agrégé est en revanche très faible, le poids des nouveaux *Länder* étant de l'ordre de 20 % dans l'indice des prix à la consommation allemand. De plus, la baisse du prix du pétrole a eu un impact désinflationniste qui a contribué à masquer un éventuel effet inflationniste du salaire minimum.

Mais une proportion également substantielle des entreprises concernées, de l'ordre de 22-23 %, ont joué sur la productivité du travail (réduction de la durée du travail et/ou intensification du travail) des salariés concernés pour compenser ces hausses de salaires horaires, en d'autres termes en limitant l'impact du salaire minimum sur leurs coûts.

Enfin, la réaction des entreprises a été particulièrement rapide (avec plus

d'ajustements réalisés qu'envisagés), notamment dans les nouveaux *Länder*, ce qui laisse présager peu d'ajustements ultérieurs importants. Il en résulte globalement l'idée que les entreprises ont fait preuve d'un pragmatisme assez fort dans leur capacité à gérer les effets de l'introduction du salaire minimum sur leurs coûts de main-d'œuvre.

Conclusion

Plus d'une décennie après les réformes Hartz, l'Allemagne, dans un contexte de quasi plein-emploi, a adopté en 2014 puis 2016 des lois allant dans le sens d'une re-régulation du marché du travail. Si l'objectif affiché de la loi sur le salaire minimum a bien été atteint, à

1. C'est notamment le cas du secteur de la coiffure où un salaire minimum a été étendu dès novembre 2013 et augmente régulièrement depuis lors : la hausse des prix a débuté fin 2013 et on observe une accélération progressive des prix (+8 % depuis fin 2012, dont 17 % dans les nouveaux *Länder*, sur la base des statistiques des offices régionaux). Au contraire, dans le secteur des taxis, les salaires ont augmenté brutalement au 1^{er} janvier 2015. L'augmentation des prix a été rapide sur les premiers mois de l'année 2015 (+10 % par rapport à fin 2014), dans un contexte où le prix d'une course est soumis à l'autorisation préalable des municipalités et est donc le même pour l'ensemble d'une ville.

savoir sortir d'une situation de salaires extrêmement faibles un nombre significatif de salariés, il reste tout de même 1 million de personnes qui n'en bénéficient pas encore, soit un quart des effectifs qui auraient dû être potentiellement concernés.

Il semblerait par ailleurs que de nombreuses entreprises aient anticipé la mise en place du salaire minimum l'année précédant son introduction en opérant des arbitrages dans leur politique salariale, afin d'en limiter les effets sur leurs coûts. Il en résulte que tous les salariés ne sont pas sortis gagnants de l'introduction du salaire minimum. Ainsi s'est opérée en Allemagne, tout particulièrement dans les anciens *Länder*, une forme de redistribution au sein des salariés non qualifiés entre ceux qui ont bénéficié de la loi¹ et ceux gagnant un peu plus que le salaire minimum, qui ont connu deux années de modération salariale.

Par ailleurs, l'effet sur l'emploi a pour le moment été relativement limité, les entreprises ayant aussi *ex post* utilisé différents facteurs pour préserver leur compétitivité (hausse des prix, augmentation de la productivité du travail...). Il n'en reste pas moins que de nombreuses interrogations persistent sur l'application effective de la loi, principalement dans les entreprises sans conseil d'établissement, et que des contrôles importants s'avèrent plus que jamais nécessaires pour que la loi soit effectivement respectée. L'enjeu des prochains mois tient tant à la clarification d'un certain nombre d'interrogations relatives au calcul du salaire horaire qu'au renforcement des contrôles et des moyens des salariés pour faire valoir leurs droits.

Sources :

- Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2016), « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven », *WSI-Report*, n° 28, Januar.
- Bellmann L., Bossler M., Dütsch M., Gerner H.D., Ohlert C. (2016), « Folgen des Mindestlohns in Deutschland, Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB Kurzbericht*, n° 18/2016.
- Blot C., Chagny O., Le Bayon S. (2015), *Faut-il suivre le modèle allemand ?*, Paris, La Documentation française.
- Bossler M., Gerner H.D. (2016), « Employment Effects of the New German Minimum Wage. Evidence from Establishment-level Micro data », *IAB Discussion Paper*, n° 10/2016.
- Brenke K., Wagner G. (2013), « Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung », *Wirtschaftsdienst*, vol. 93, n° 11, p. 751-757.
- Bundesagentur für Arbeit (2016), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit. Aktuelle Entwicklungen*, Juli.
- Burda M., Hunt J. (2011), « What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? », *IZA Discussion Paper*, n° 5800.
- Chagny O., Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », *Note d'analyse*, n° 33, France Stratégie.
- Chagny O., Le Bayon S. (2014a), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18.
- Chagny O., Le Bayon S. (2014b), « Salaire minimum en Allemagne : un petit pas pour l'Europe, un grand pas pour l'Allemagne », *blog de l'OFCE*, 11 juillet.
- COE (2015), « Les réformes du marché du travail en Europe », 5 novembre.
- Daussin-Benichou J., Sala M. (2013), « Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ? », *Note de conjoncture*, Insee, mars.

1. Selon Destatis, au regard du salaire moyen des personnes concernées par la loi, à savoir 7,20 euros en 2014, la revalorisation moyenne en 2015 aurait été de l'ordre de 18 %.

- Deutscher Bundestag (2016), « Ausschuss für Arbeit und Soziales », *Ausschussdrucksache* 18(11)761 neu, 17. Oktober.
- Dustmann C., Fitzenberger C., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, Winter, p. 167-188.
- Eichhorst W. (2015), « The Unexpected Appearance of a New German Model », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, n° 1, p. 49-69.
- Ellguth P., Kohaut S. (2016), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015 », *WSI Mitteilungen*, n° 4/2016. Ainsi que éditions précédentes.
- Febelmayr G., Impullitti G., Prat J. (2016), « Firm Dynamics and Residual Inequality in Open Economies », *CESIFO Working Paper*, n° 4666.
- Gartner H., Klinger S. (2010), « Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise », *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n° 11, p. 728-734.
- Hege A. (2015), « Allemagne : une loi sur la représentativité syndicale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 3-13.
- Hertwerck M., Sigris O. (2013), « The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany », *DIW SOEP Paper*, n° 532/2013.
- Hertwig M., Kirsh J., Wirth C. (2015), « Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung », *Study*, Hans Böckler Stiftung, Oktober.
- IGM (2015), « Betriebsräte Befragung – Werkverträge ».
- IMF (2014), *Germany, Selected Issues*, June 26.
- Jaehrling K., Wagner I. (2015), *Reducing Precarious Work in Europe Through Social Dialogue. The Case of Germany*, IZA.
- Kahmann M. (2015), « Allemagne : les syndicats catégoriels, nouveaux acteurs de la négociation collective », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 14-26.
- Kalina T., Weinkopf C. (2015), « Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau », *IAQ Report*, n° 2015-3.
- Knabe A., Schöb R., Thum M. (2014), « Der flächendeckende Mindestlohn », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 15, n° 2, p. 133-157.
- Krebs T., Scheffel M. (2013), « Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany », *IMF Working Paper*, n° 13/42.
- Launov A., Wälde K. (2013a), « Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits », *International Economic Review*, vol. 54, n° 4, November, p. 1159-1198.
- Launov A., Wälde K. (2013b), « Thumbscrews for Agencies of for Individuals? How to Reduce Unemployment », *Arbeitspapier, Gutenberg Universität Mainz*, September.
- Le Moigne M., Ragot X. (2015), « France et Allemagne : une histoire du désajustement européen », *Document de travail OFCE*, n° 2015-17, mars.
- Lestrade B. (2013), « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 56-71.
- Remy P. (2014), « La loi allemande sur le salaire minimum : le Smic en Allemagne ? », *Revue de droit du travail*, n° 12, décembre, p. 774-784.
- Sachverständigenrat (2014), « Konjunktur kommt nicht in Fahrt », *Jahresgutachten 2014/2015*, p. 88-123.
- Sachverständigenrat (2015), « Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor neuen Herausforderungen », *Jahresgutachten 2015/2016*, p. 226-280.
- Schulten T., Weinkopf C. (2015), « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz », in Körzell S., Falk C. (Hg.), *Kommt der Mindestlohn überall an?*, Hamburg, VSA, p. 79-92.
- Statistisches Bundesamt (2016a), « 1,9 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2015 », Pressemitteilung vom 29. Juni, n° 227.
- Statistisches Bundesamt (2016b), « 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen », Pressemitteilung vom 6. April, n° 121.
- Supiot A. (2016), *Au-delà de l'emploi. Les voies d'une vraie réforme du droit du travail*, Paris, Flammarion.
- Vom Berge P., Kaimer S., Copestake S., Eberle J., Klosterhuber W., Krüger J., Trenkle S., Zakrocki V. (2016), « Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns », *IAB Forschungsbericht*, n° 1/2016.

Annexe

La difficile évaluation de l'impact des réformes sur les performances du marché du travail

La difficulté à évaluer l'impact des réformes sur les performances du marché du travail résulte principalement de la quasi-impossibilité d'en isoler l'effet propre de l'ensemble des autres transformations qui ont été à l'œuvre depuis le milieu des années 2000, voire depuis le milieu des années 1990. Car il s'agit bien en effet de parvenir à démêler l'impact respectif :

- des réformes du marché du travail ;
- des bouleversements structurels du marché du travail induits par les effets du vieillissement démographique ;
- de la préférence « historique » pour la flexibilité interne du modèle de relations professionnelles ;
- de l'érosion de ce même système de relations professionnelle révélant l'hyperflexibilité cachée du marché du travail ;
- des impacts de la restructuration opérée par les entreprises ;
- des politiques de déréglementation des services publics ;
- des autres réformes de la protection sociale ;
- ou encore du *policy mix*.

Il n'existe de fait à notre connaissance aucune étude globale, qu'elle repose sur un modèle macroéconomique bouclé ou sur une maquette, qui s'y soit attelée (et qui puisse d'ailleurs sans doute y parvenir).

Dans son rapport de 2015 sur l'analyse des réformes du marché du travail, le Conseil d'orientation de l'emploi (COE, 2015, annexe sur l'Allemagne) reconnaît ainsi qu'« une analyse plus fine montre que, si les performances de l'Allemagne en matière d'emploi sont indissociables des lois Hartz et si celles-ci ont eu un effet positif, le contexte

économique et la situation des entreprises avant crise, les mesures conjoncturelles facilitant encore la flexibilité interne au début de la crise et l'évolution progressive de la négociation collective en Allemagne sont aussi des facteurs majeurs. »

La ligne d'interprétation la plus riche est à notre sens celle qui met en évidence le fait que les réformes du marché du travail, qui visaient pour l'essentiel les marges du marché du travail (les chômeurs de longue durée, les petits boulots, les emplois atypiques), ont accentué la porosité entre le « cœur » et la « périphérie » du marché du travail, en amplifiant les facteurs de fragilisation du système de relations professionnelles (voir notamment Blot *et al.*, 2015).

Si la plupart des études s'attelant à une approche macroéconomique insistent sur cette dimension (tableau 5), il est frappant de voir que certaines études, adoptant une approche très partielle, omettent parfois totalement de mentionner le système de relations professionnelles. Une récente étude (Febelmayr *et al.*, 2016) vise à expliquer l'impact des réformes sur l'évolution des inégalités salariales au travers d'une analyse de la différence entre firmes, en omettant volontairement de mettre en évidence l'impact du système de négociations collectives sur ces différences.

Enfin, on peut aussi mentionner que rares sont les études qui s'attachent à mettre en évidence les effets sociaux des réformes. On peut sur ce point saluer le numéro spécial de la revue *WSI Mitteilungen* de mai 2016 sur les conditions de vie des bénéficiaires de l'allocation Hartz IV.

Tableau 5. Aperçu synthétique des évaluations de l'impact des réformes (uniquement études conduites depuis la crise)

Type d'étude/ évaluation	Objectifs/ Méthode de l'étude	Principaux résultats	Remarques sur les évaluations menées et leur méthodologie
Rôle des réformes dans la résilience du marché du travail	Burda et Hunt (2011) : Décomposer les facteurs de la rétention de main-d'œuvre pendant la grande récession.	Mise en évidence de causalités multiples : sous-estimation de la croissance de la part des entreprises avant la récession (40 %), modération salariale (20 %), mise en œuvre des comptes épargne temps et du chômage partiel, réformes (40 % restants).	Insiste sur la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs que les réformes : anticipation des entreprises, évolution du système de négociation collective.
	Gartner et Klinger (2010) : Facteurs explicatifs de la rétention de main-d'œuvre.	Rôle conjoint des réformes et de la modération salariale.	Nécessité de tenir compte de la modération salariale et de ses facteurs explicatifs.
	Daussin-Benichou et Sala (2013), Insee : Expliquer l'évolution du chômage depuis et avant la grande récession.	Baisse du taux de chômage structurel, intervenue pour l'essentiel avant 2005, via la modération salariale et les réformes.	Insiste sur la déconnexion salaires-productivité (et donc coûts salariaux unitaires) avant la crise : renvoie aux facteurs de la modération salariale, dont le système de négociations collectives.
Évaluations macro- et microéconomiques centrées sur les réformes	Krebs et Scheffel (2013) : Impact des réformes/ indemnisation du chômage (Hartz IV) sur la recherche d'emploi (modèle d'équilibre général).	Expliquerait près de la moitié de la baisse du taux de chômage après les réformes.	Modèle exclusivement centré sur l'impact sur la recherche d'emploi. Approche très partielle.
	Launov et Wälde (2013a, b) : Impact de Hartz IV sur la sortie du chômage.	Très faible pouvoir explicatif sur la baisse du taux de chômage.	Insiste sur la nécessité de prendre en compte d'autres dimensions (ici des réformes du placement).
	Hertweck et Sigrist (2013) : Impact sur les flux d'entrée et sortie du chômage.	+20 % d'efficacité dans l'appariement.	Modèle exclusivement centré sur l'impact sur la recherche d'emploi. Approche partielle.

■■■

UN PREMIER BILAN DE L'INTRODUCTION DU SALAIRE MINIMUM

Type d'étude/ évaluation	Objectifs/ Méthode de l'étude	Principaux résultats	Remarques sur les évaluations menées et leur méthodologie
Approches macroéconomiques centrées sur les effets long terme	Febelmayr <i>et al.</i> (2016) : Expliquer l'évolution des inégalités salariales et le chômage entre 1996 et 2009 par une approche modélisée (modèle d'équi- libre général).	Faible impact des réformes Hartz sur les inégalités. Les différences entre firmes expliquent environ 50 % de la croissance des inégalités.	Le lien entre la décen- tralisation du système de négociation collective et les différences entre firmes n'est pas établi. L'évolution du système de négociations col- lectives n'est (volontai- rement !) pas prise en compte.
	Eichhorst (2015) : expliquer l'évolution du système de rela- tions professionnelles. Approche « institutionna- liste ».	Dualisation croissante du système de relations professionnelles accen- tuée par les réformes.	Les réformes ont joué plutôt sur les marges. Met en évidence la nécessité de prendre en compte l'interaction entre les réformes et l'adaptation des acteurs (évolution du système de négocia- tion collective).
	Dustmann <i>et al.</i> (2014) : Analyse des facteurs explicatifs de l'améliora- tion de la compétitivité et coûts salariaux, approche centrée sur la décomposition des coûts salariaux unitaires.	Rôle marginal des réformes. Performances économiques imputables à l'hyperflexibilité cachée du système de relations professionnelles, accen- tuée par l'érosion du système de négocia- tion collective et la réunification.	Les réformes ont accen- tué des tendances à l'œuvre, rôle majeur de l'érosion du système de négociation collective et de la décentralisation pour expliquer la modéra- tion salariale.
	Le Moigne et Ragot (2015) : Quantification de la contribution particulière de la modération salariale allemande débutant outre- Rhin au milieu des années 1990 sur l'écart de perfor- mances à l'exportation.	La modération salariale allemande explique 40 % de l'écart de perfor- mances à l'exportation de la France par rapport à l'Allemagne.	Tenir compte de la multiplicité des facteurs explicatifs possibles de la modération salariale.

États-Unis

Flexibilité et performance du marché du travail : une relation équivoque

Catherine SAUVIAT *

Contrairement aux pays européens, les États-Unis n'ont pas connu de réforme du marché du travail visant à le rendre plus flexible. Ils n'en ont pas eu besoin puisque le marché du travail étasunien est considéré comme l'archétype du marché flexible et en tous les cas, l'un des plus flexibles des pays de l'OCDE : les entreprises peuvent y ajuster rapidement et à faible coût leurs effectifs et les salaires lors d'un choc de PIB ; les travailleurs y sont réputés relativement mobiles, n'hésitant pas à changer d'emploi, y compris en passant par la case chômage et en acceptant de changer de lieu de résidence. Le salaire minimum y est peu élevé ; la couverture par des conventions collectives ne concerne que les travailleurs représentés par un syndicat, soit 12,3 % des salariés au total, mais seulement 7,4 % dans le secteur privé. De fait, il faut remonter aux années 1930 pour voir adopter les principales législations fédérales protectrices de l'emploi, dans un pays où le pouvoir de l'employeur est quasi discrétionnaire, fondé sur la

doctrine de l'« *employment at will* » (emploi à gré) qui a toujours prévalu et n'a été remise en cause qu'à la marge (Sauviat, Lizé, 2010).

Ces caractéristiques structurelles du marché du travail étasunien font qu'en général, le taux de chômage y est relativement faible, à l'exception des périodes de récession économique où les ajustements sont quasi instantanés et de grande ampleur, amortis par un système d'assurance chômage contracyclique, bien que sélectif et peu généreux. La « grande récession » (officiellement délimitée par le National Bureau of Economic Research entre décembre 2007 et juin 2009) et ses prolongements ne font pas exception à cette règle : le taux de chômage y a plus que doublé entre janvier 2007 et octobre 2009, pour atteindre 10 % à son pic et repasser début 2016 sous le seuil de 5 %, ce qui distingue les États-Unis de la plupart des autres pays industrialisés, notamment en Europe. Et la réduction du nombre d'heures travaillées consécutives à la crise s'est fait principalement par

* Chercheure à l'IRES.

des suppressions d'emplois, plutôt que par une réduction de la durée du travail pour les salariés en poste, un autre trait distinctif caractéristique de la « grande récession » aux États-Unis.

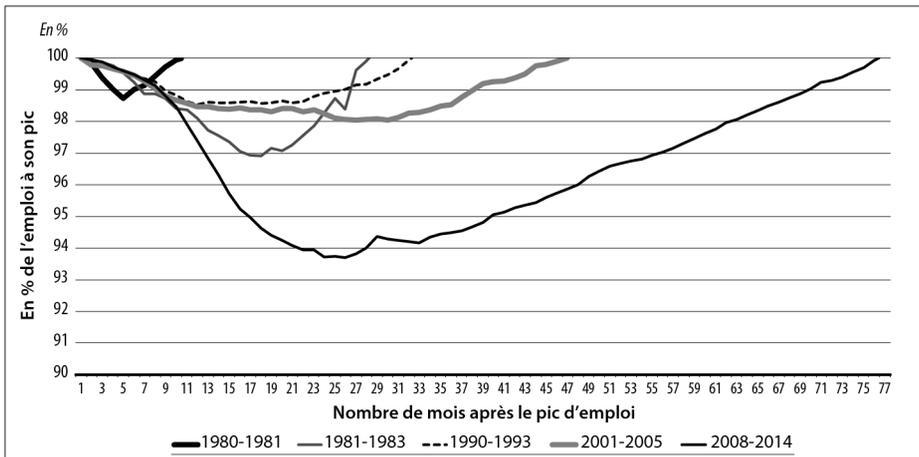
Pour autant, l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs du marché du travail sept années consécutives après la fin officielle de la crise interroge sur la réalité de cette reprise. Comment analyser sa lenteur en dépit d'un effort de relance et d'une politique monétaire sans précédent, sans commune mesure avec l'Europe, de même que la succession aux États-Unis de « reprises sans emploi » depuis les années 1980 ? L'indicateur du taux de chômage est-il le mieux à même de rendre compte des performances du marché du travail étasunien ? Comment expliquer en effet que les États-Unis n'aient toujours pas recouvré le taux d'emploi qui prévalait avant la « grande récession » et qu'ils montrent aujourd'hui un des taux d'activité les plus faibles des pays de l'OCDE, notamment de leur main-d'œuvre masculine dans la force de l'âge (25-54 ans) en dépit des caractéristiques structurelles du marché du travail supposées être les

plus favorables à la dynamique de l'emploi ? Comment ne pas mettre en regard les « performances » du marché du travail étasunien avec la qualité des emplois créés ? Comment enfin ne pas s'interroger sur le prix à payer comme contrepartie de cette hyperflexibilité, à savoir la dualisation du marché du travail et les inégalités croissantes dans la redistribution des gains de productivité ?

La grande récession : un ajustement de l'emploi de très grande ampleur associé à une reprise très lente

Parmi les récessions des trois dernières décennies aux États-Unis, la dernière en date, que les Américains ont appelé la « grande récession » pour la distinguer de la « grande dépression » des années 1930, a non seulement provoqué la chute la plus brutale de l'emploi (-6,3 % à son plancher en février 2010) mais a aussi connu la plus longue période de retour à son niveau d'emploi d'avant-crise (76 mois, soit plus de 6 ans), comme le montre le graphique 1.

Graphique 1. Cycles économiques et reprises sans emploi (1980-2014)



Source : d'après le BLS (enquête Current Employment Survey, CES).

Cette succession de « reprises sans emploi » caractéristique de l'évolution du cycle économique aux États-Unis a conduit certains économistes à s'interroger sur les supposées vertus associées à la flexibilité du marché du travail américain. Si la courbe en V de la récession 1980-1981 conforte ces vertus, l'évasement de plus en plus grand des courbes lors des récessions suivantes montre une réactivité de l'emploi de plus en plus faible lors de la phase de reprise. Cette évolution reflète une tendance au découplage du PIB et de l'emploi lors des cycles économiques, qui s'illustre par une baisse de l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB, à partir des années 2000 (Freeman, Rodgers, 2005 ; Freeman, 2013).

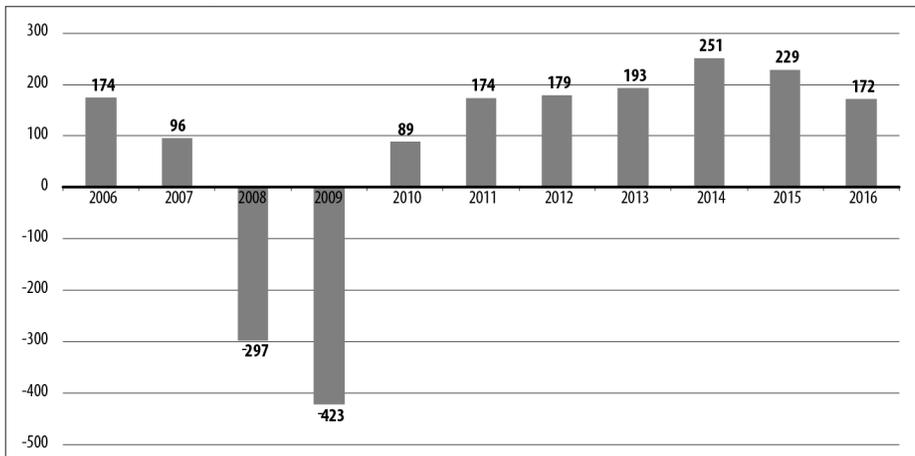
Lors de la « grande récession », ce découplage ne peut être attribué à l'activation de programmes ambitieux de chômage partiel ou de partage du travail, incitant à réduire la durée du travail plutôt qu'à licencier, comme cela avait été le cas durant la « grande dépression » des années 1930 (Neumann *et al.*, 2013). Quand bien même des dispositifs

de ce type (Short-Time Compensation), ont été remis au goût du jour à l'initiative d'une vingtaine d'États depuis la fin des années 1970 (dont six depuis 2009), le système d'assurance chômage dans la plupart des États encourage le recours au licenciement plutôt qu'à celui du chômage partiel durant les phases de récession du cycle économique (Abraham, Houseman, 2013).

**Le taux de chômage,
un indicateur peu représentatif
des difficultés d'accès à l'emploi**

Le taux de chômage, qui était monté à 10 % de la population active à son pic en octobre 2009, a été réduit de moitié en quelques années (4,9 % en juin 2016). Cette baisse est due à la reprise des créations nettes d'emplois, qui s'opère dès 2010 d'après l'enquête mensuelle Current Employment Survey (CES) réalisée auprès d'un échantillon de 146 000 établissements (privés et publics) du secteur non agricole (graphique 2).

Graphique 2. Moyenne des gains et pertes mensuelles d'emploi (2006-2016 *)



* Calculés sur les six premiers mois de l'année 2016 seulement.
Source : d'après le BLS (enquête CES).

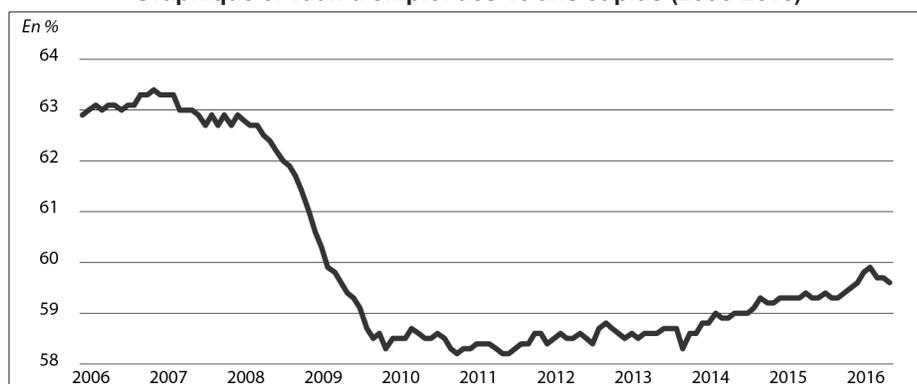
Pour autant, le taux d'emploi a très peu augmenté depuis cette reprise (graphique 3). Il a continué à baisser jusqu'à atteindre son point bas en juin 2011 (58,2 %), a faiblement augmenté depuis et reste très en deçà de son niveau d'avant crise en fin de période (59,6 %).

C'est donc la baisse du taux d'activité qui explique en partie la baisse du taux de chômage, c'est-à-dire un phénomène de retrait du marché du travail qui traduit un transfert du chômage vers l'inactivité d'une partie de la population. Et ce taux, qui diminue régulièrement depuis les années 2000 et de façon accélérée à partir de 2009 est loin d'avoir recouvré son niveau d'avant la crise (graphique 4), avec un écart persistant de plus de 3 points de pourcentage. Il est à son plus bas niveau historique depuis 38 ans, soit 62,7 % en juin 2016.

Un grand nombre de personnes « sans emploi » ne sont, en effet, pas comptabilisés comme « chômeurs » aux États-Unis, du fait du caractère restrictif de la définition officielle du chômage retenue dans le cadre de l'enquête Current Population Survey (CPS) réalisée par le

Census Bureau pour le compte du Bureau of Labor Statistics (BLS) ¹. Cet indicateur ne rend pas compte de la réalité des difficultés d'accès au marché du travail pour certaines personnes et de la porosité des frontières entre activité et inactivité. Pour pallier en partie cette lacune, le BLS calcule depuis le milieu des années 1990 une mesure alternative du chômage qui n'est autre qu'une estimation du sous-emploi. Celle-ci consiste à rajouter au nombre de chômeurs officiels ramené à la population active (U3) celui des travailleurs « découragés », des individus qui voudraient un emploi mais n'en recherchent pas parce qu'ils pensent qu'il n'y a pas d'emploi disponible pour eux (U4), celui plus large des travailleurs « marginalement rattachés à la population active » (incluant les travailleurs découragés) qui, bien que classés comme inactifs, voudraient un emploi, sont disponibles pour travailler et ont recherché activement un emploi pendant les 12 mois précédant l'enquête (U5) et enfin, celui des travailleurs à temps partiel subi (U6).

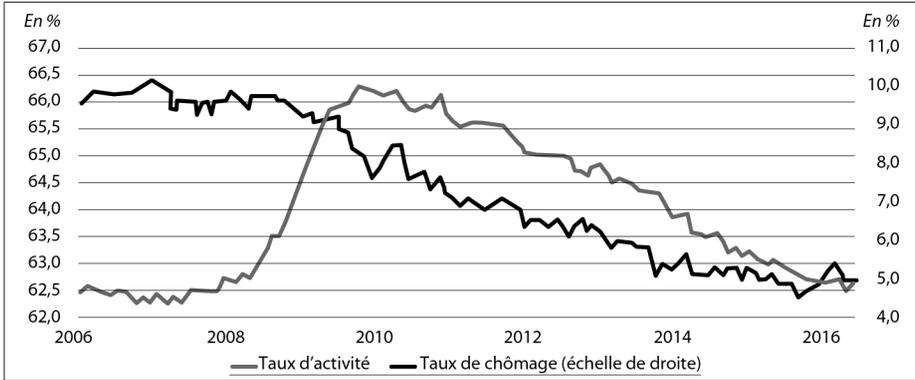
Graphique 3. Taux d'emploi des 16 ans et plus (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête Current Population Survey, CPS).

1. Dans cette enquête mensuelle qui s'appuie sur un échantillon de 60 000 ménages (environ 110 000 individus), sont considérés comme chômeurs et faisant partie de la population active les personnes âgées d'au moins 16 ans sans emploi, mais disponibles pour travailler et qui ont recherché activement un emploi durant les quatre dernières semaines de la période de référence considérée. Font également partie de la population active les personnes en emploi.

Graphique 4. Taux de chômage et taux d'activité (2006-2016)



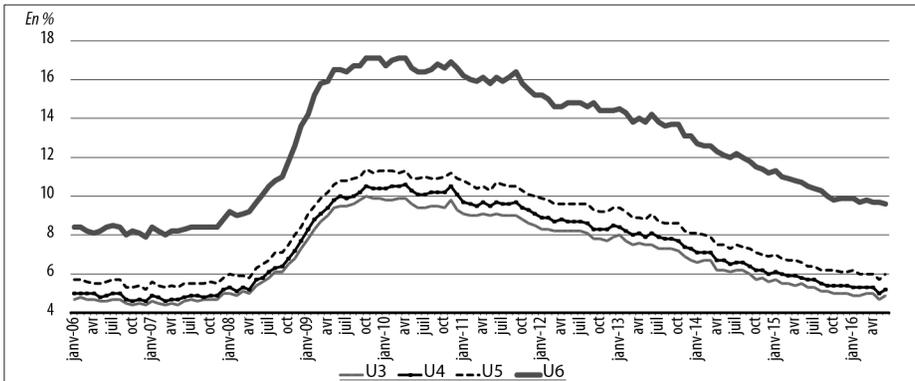
Source : d'après le BLS (enquête CPS).

En général, la mesure du chômage élargi calculée par le Bureau des statistiques du travail aux États-Unis représente près du double de celle du taux de chômage officiel (9,6 contre 4,9 % en juin 2016), comme le montre le graphique 5.

De surcroît, le « halo » du chômage est sans doute plus large encore : certaines catégories de travailleurs sont en effet très mal répertoriées dans les

statistiques officielles, à l'instar des travailleurs « sous contrat », ou des travailleurs indépendants¹. Or la part relative de ce type d'emplois (notamment celle des travailleurs embauchés par des intermédiaires, donc indirectement) s'est passablement accrue. Selon Katz et Krueger (2016), elle serait passée de 10,1 à 15,8 % de l'emploi total en l'espace d'une décennie, entre février 2005 et novembre 2015. Cette estimation suggère

Graphique 5. Mesures alternatives du sous-emploi (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête CPS).

1. Une enquête complémentaire à l'enquête CPS a été régulièrement menée à partir de 1995 jusqu'en 2005, date de la dernière enquête publiée par le BLS. Elle visait notamment à évaluer les formes alternatives d'emploi, en distinguant quatre catégories spécifiques : les travailleurs indépendants, sur appel, sous contrat d'intérim et les sous-traitants travaillant en régie. Compte tenu de l'augmentation de ces formes d'emploi liées au développement de la « Gig economy », le BLS a prévu de réactiver cette enquête en 2017.

que l'essentiel de la croissance nette en emplois durant cette période serait due à ces formes non standard d'emploi, qui se sont particulièrement développées chez les travailleurs âgés (55-74 ans) mais aussi chez ceux dans la force de l'âge (25-54 ans). Et ces emplois sont faiblement rémunérés et souvent sans couverture sociale. D'après le McKinsey Global Institute, qui vient de consacrer un rapport aux travailleurs indépendants et à leur évaluation aux États-Unis et en Europe, cette population serait largement sous-estimée (Manyika *et al.*, 2016). Il y aurait, selon leur propre acception, entre 54 et 68 millions de travailleurs indépendants aux États-Unis, soit entre 22 et 27 % de la population d'âge actif ¹. Enfin, les 2,2 millions d'individus incarcérés qui représentent 0,7 % de la population résidente américaine ² sont comptabilisés comme inactifs, et sont exclus de l'enquête CPS ; ils contribuent pour leur part aussi à la baisse du taux d'activité et au maintien d'un faible niveau de chômage officiel.

La baisse générale du taux d'activité, particulièrement prononcée pour les hommes dans la force de l'âge

Le recul du taux d'activité et de ses causes depuis les années 2000 a fait l'objet d'une abondante littérature académique aux États-Unis (CEA, 2014). Ce phénomène s'expliquerait environ pour moitié

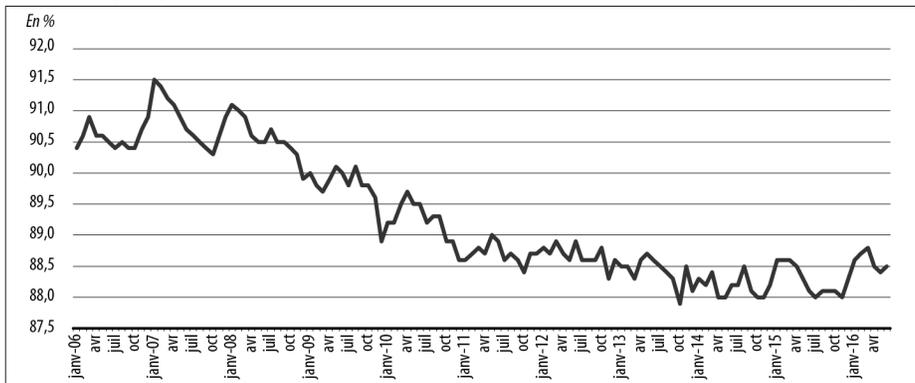
par un effet de composition démographique, lié au vieillissement de la population et au départ des premières classes d'âge du *baby-boom* à la retraite (nées en 1946). Les autres facteurs ayant contribué à la baisse du taux d'activité relèvent à la fois d'un effet cyclique lié à l'ampleur de la dernière récession relativement aux précédentes, lequel a particulièrement joué dans les années qui ont suivi la crise (2010-2011) et d'effets plus structurels, liés en particulier à des changements d'ordre culturel (Rothstein, 2012).

Ce qui caractérise tout particulièrement les États-Unis par rapport aux autres pays industrialisés cependant, c'est le déclin continu et parmi les plus prononcés du taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans, l'âge où l'on est théoriquement le plus productif (graphique 6).

Ce phénomène, qui ne date pas de la dernière crise mais remonte en fait au milieu des années 1960, a particulièrement affecté les hommes de cette tranche d'âge dotés d'un faible niveau d'éducation (diplôme secondaire ou moins), dont le taux d'activité n'était plus que de 83 % en 2015 contre 94 % pour les titulaires d'un diplôme universitaire. Or ce sont aussi ceux qui ont connu la baisse relative de leur salaire la plus forte. C'est donc moins une réduction de l'offre que de la demande de travail émanant de cette catégorie de main-d'œuvre qui explique ce phénomène : quand les perspectives de retour à l'emploi sont faibles pour ces travailleurs situés au bas de l'échelle des

-
1. Leur enquête repose sur une combinaison de statistiques officielles, de statistiques produites par des agences privées comme Freelancers Union, et de statistiques issues de leur propre enquête réalisée par Internet entre juin et juillet 2016. Leur définition du travail indépendant relève moins de la forme statutaire de l'emploi que des caractéristiques du travail en tant que tel, qui suppose un degré élevé d'autonomie, un mode de paiement à la tâche, indépendant du nombre d'heures de travail effectuées, et une relation de court terme nouée à cette occasion entre le travailleur et le consommateur ou client. Aux États-Unis, la majorité des travailleurs indépendants (40 %) font ce choix occasionnellement pour compléter leur revenu (retraités ou étudiants) ; pour 32 % d'entre eux, il s'agit de leur première source de revenu et 28 % d'entre eux le feraient par nécessité.
 2. Selon les dernières données du Bureau of Justice Statistics pour l'année 2014.

Graphique 6. Taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête CPS).

salaires (1^{er} décile), ou quasi nulles dans le cas des hommes ayant été incarcérés, un plus grand nombre d'entre eux « choisissent » de se retirer du marché du travail (CEA, 2016).

La persistance du taux de chômage de longue durée

Les États-Unis montraient en 2000 la durée moyenne au chômage la plus faible de tous les pays de l'OCDE (2,9 mois), témoignant de la relative fluidité de leur marché du travail. En 2015, cette durée a plus que doublé (6,7 mois), ce qui les classe désormais en troisième position derrière le Canada et la Norvège (4,6 et 6,4 mois)¹. La grande récession (2007-2009) a porté cet indicateur, très sensible au cycle économique, à des records historiques (40,7 semaines en juillet 2011). L'aggravation de la situation a amené d'une part le BLS à modifier sa mesure du chômage de longue durée à partir de 2011² et d'autre part, le Congrès à déclencher la procédure d'extension exceptionnelle des indemnités chômage, permettant à cette occasion

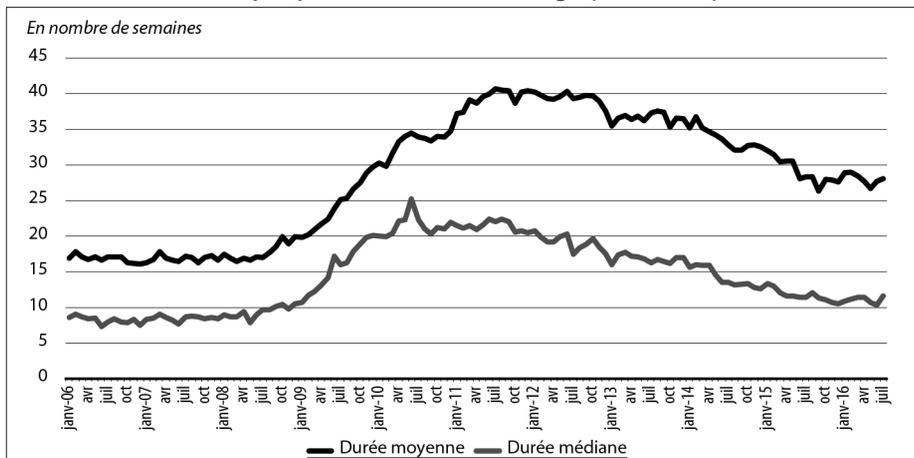
d'étendre la durée d'indemnisation (voir *infra*) jusqu'à 99 semaines dans certains États et jusqu'à 90 semaines en moyenne nationale entre 2009 et mi-2012. La durée moyenne au chômage est cependant restée à un niveau relativement élevé malgré la reprise (graphique 7). Or la probabilité de recouvrer un emploi après une période de chômage est très sensible à la durée de la période de chômage : plus longue est cette période et plus le retour à l'emploi est difficile pour les individus concernés (affaiblissement des compétences professionnelles, des liens sociaux, etc.).

La durée médiane est en général deux fois moins élevée que la durée moyenne, ce qui indique de fortes inégalités face au chômage. Mais à l'occasion de la « grande récession », cet écart s'est nettement creusé, renforçant encore plus ces inégalités. Certains chômeurs ont manifestement beaucoup de difficultés à recouvrer un emploi malgré la reprise. Si le chômage a tendance à se diffuser en période de récession, les phases de reprise de l'activité agissent comme un amplificateur des inégalités.

1. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AVD_DUR#.

2. Pour permettre aux répondants à l'enquête CPS de rapporter des durées de chômage de cinq ans contre deux ans auparavant, ce qui affecte l'estimation de la durée moyenne de chômage.

Graphique 7. Durée du chômage (2006-2016)

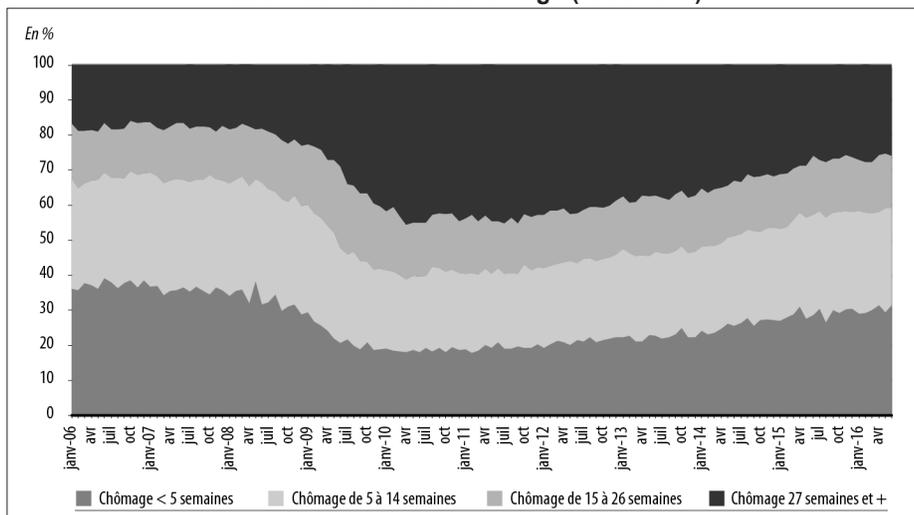


Source : d'après le BLS (enquête CPS).

L'indicateur officiel du chômage de longue durée aux États-Unis est calqué sur le système d'assurance chômage ordinaire, qui ne prévoit que 26 semaines d'indemnisation : est donc considéré comme chômeur de longue durée un individu au chômage depuis au moins 27 semaines, soit un peu plus de six mois (contrairement à la France où cette durée est d'un

an). Or cette part a explosé à l'occasion de la grande récession, comme le montre la décomposition du chômage selon sa durée (graphique 8). En dessous de 20 % jusqu'à mi-2008, elle a brutalement augmenté tout au long de l'année 2009 pour atteindre 45,5 % à son pic en avril 2010 ; elle s'est maintenue au-dessus de 40 % jusqu'à fin 2012 pour redescendre ensuite

Graphique 8. Distribution des chômeurs selon leur durée au chômage (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête CPS).

progressivement, mais en restant à un niveau nettement plus élevé qu'avant la crise (25,8 % en juin 2016).

Alors que la majorité des emplois perdus lors de la grande récession l'a été dans l'industrie manufacturière et la construction, la reprise de l'emploi a été concentrée dans quelques secteurs, notamment des services. Le chômage de longue durée a en conséquence affecté certains groupes de travailleurs plutôt que d'autres.

Un faible recours aux formes d'emploi réputées flexibles à l'exception du temps partiel

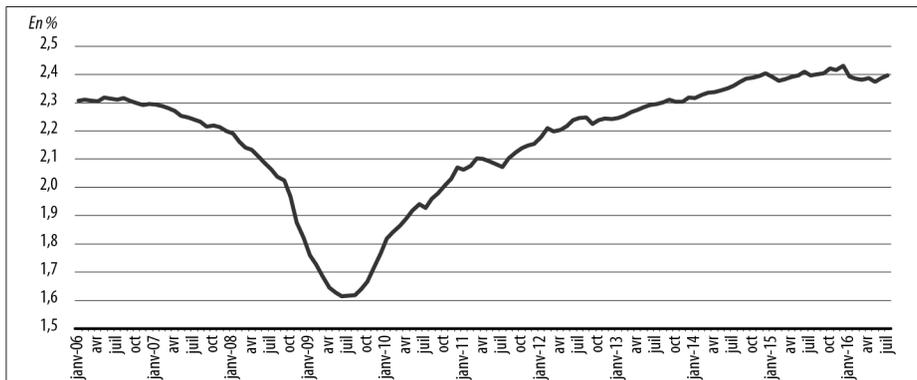
Dans un marché du travail très faiblement réglementé comme l'est le marché du travail étasunien, les employeurs n'ont nul besoin de recourir à des formes d'emploi flexible comme c'est le cas de façon croissante en Europe. Le recours à l'emploi intérimaire y est réputé l'un des plus faibles des pays industrialisés : entre 2006 et 2016, il n'a représenté guère plus de 2,4 % de l'emploi dans le secteur privé (graphique 9). Il a

néanmoins connu une baisse brutale lors de la grande récession, jouant le rôle de variable d'ajustement.

Étant donné que le CDI peut être rompu facilement (en général sans juste cause réelle et sérieuse, la législation en vigueur depuis 1988 n'obligeant que les entreprises de 100 salariés et plus qui procèdent à un licenciement collectif de donner un préavis de deux mois), le recours aux CDD n'a pas non plus la même vocation qu'ailleurs, notamment qu'en France ou dans d'autres pays européens. Dans certains cas, ce type de contrat offre même parfois davantage de sécurité qu'un CDI. Et comme le souligne Gazier (2016), la distinction entre CDI et travail temporaire (en général) n'étant pas formalisée par un contrat aux États-Unis, il n'y a pas de catégories statistiques correspondantes.

Le recours par les employeurs au travail à temps partiel est en revanche davantage répandu. Si celui-ci n'a pas reçu de définition légale ¹, le ministère du Travail considère comme travailleur à temps partiel toute personne dont l'emploi est inférieur à 35 heures par semaine.

Graphique 9. Emploi intérimaire dans l'emploi du secteur privé (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête CES).

1. Le FLSA, qui réglemente le contrat de travail depuis 1935 (durée légale, paiement des heures supplémentaires, etc.), ne lui a pas donné de définition officielle.

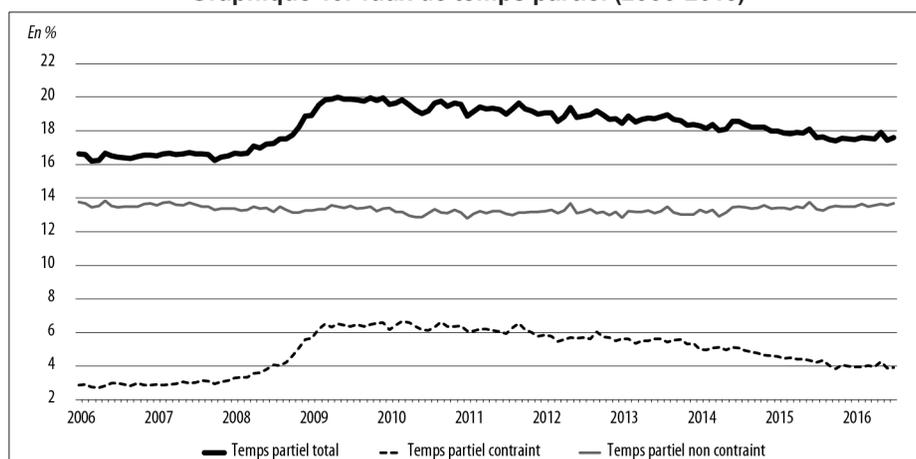
Le BLS distingue deux catégories de travailleurs à temps partiel : ceux qui travaillent à temps partiel pour des « raisons non économiques », synonymes ici de temps partiel « choisi » pour des raisons personnelles (obligations familiales, en étude ou en formation, état de santé, etc.) ; et ceux qui travaillent à temps partiel pour des raisons économiques, c'est-à-dire en l'absence d'opportunités de travail à temps plein, et que l'on peut assimiler à du temps partiel contraint.

Une enquête mensuelle réalisée auprès de 60 000 ménages (Current Population Survey) permet de prendre la mesure de son accroissement notable durant la « grande récession ». Entre décembre 2007 et décembre 2009, la part des travailleurs à temps partiel est passée de 16,5 à 20 %. Mais cette augmentation est exclusivement due à celle du temps partiel contraint, dont la part a plus que doublé durant cette période, passant de 3,2 à 6,6 % de la main-d'œuvre. En dépit de la baisse du taux de chômage durant la reprise, l'emploi à temps partiel est resté à un niveau élevé (graphique 10),

et affecte de façon disproportionnée les Noirs et les Hispaniques (Golden, 2016).

Ce qui signifie que le marché du travail ne tourne pas complètement à plein régime, malgré ce que laisserait supposer la baisse du taux de chômage, à un niveau théoriquement proche du taux de chômage structurel. Car de fait, une fraction substantielle de travailleurs ayant perdu leur emploi dans la crise, et notamment ceux qui ont perdu un emploi à temps plein, n'est parvenue qu'à retrouver un emploi à temps partiel. Ainsi, Farber (2015) souligne que le taux d'emploi à temps partiel après une perte d'emploi, en augmentation depuis 2000, a connu une forte accélération entre 2008 et 2010 : passé de 17,7 à 23,6 %, il est resté à un niveau sans précédent après la crise (21,7 % en 2014). Or ce retour à l'emploi se paye toujours d'une perte de rémunération individuelle de l'ordre de 10 à 20 % selon l'acuité de la récession (Farber, 2011 ; Davis, von Wachter, 2011), de surcroît durable et associée le plus souvent à la perte d'accès aux avantages sociaux (notamment l'assurance santé). La grande récession pourrait ainsi avoir

Graphique 10. Taux de temps partiel (2006-2016)



Source : d'après le BLS (enquête CPS).

accélération des changements structurels incitant les employeurs à recourir davantage au travail à temps partiel (Golden, 2016).

Une détérioration de la qualité des emplois

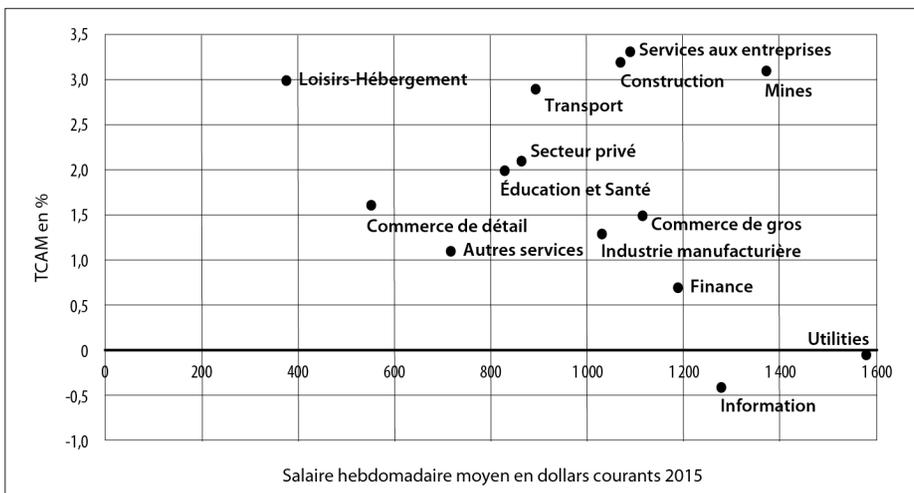
L'enjeu aux États-Unis réside sans doute moins dans le rythme de création d'emplois ou dans la précarité des contrats de travail qui est la norme, que dans la qualité des emplois créés, au regard notamment du niveau de salaire pour ne prendre que l'indicateur le plus simple. La nature du contrat de travail n'est en effet pas un critère discriminant car quelle qu'elle soit, elle n'est aucunement un gage de sécurité de l'emploi. Un salarié sous contrat permanent peut occuper un emploi précaire, sans perspective de carrière et mal rémunéré (salaire et avantages sociaux).

Si l'on observe dans quels secteurs ont été créés les emplois durant les années

de reprise (2010-2015) en les mettant en relation avec le niveau des salaires de chaque secteur, on s'aperçoit que la croissance a été soutenue dans plusieurs secteurs réputés procurer des emplois bien rémunérés, les emplois qui ont fait les beaux jours de la classe moyenne américaine comme le montre le graphique 11.

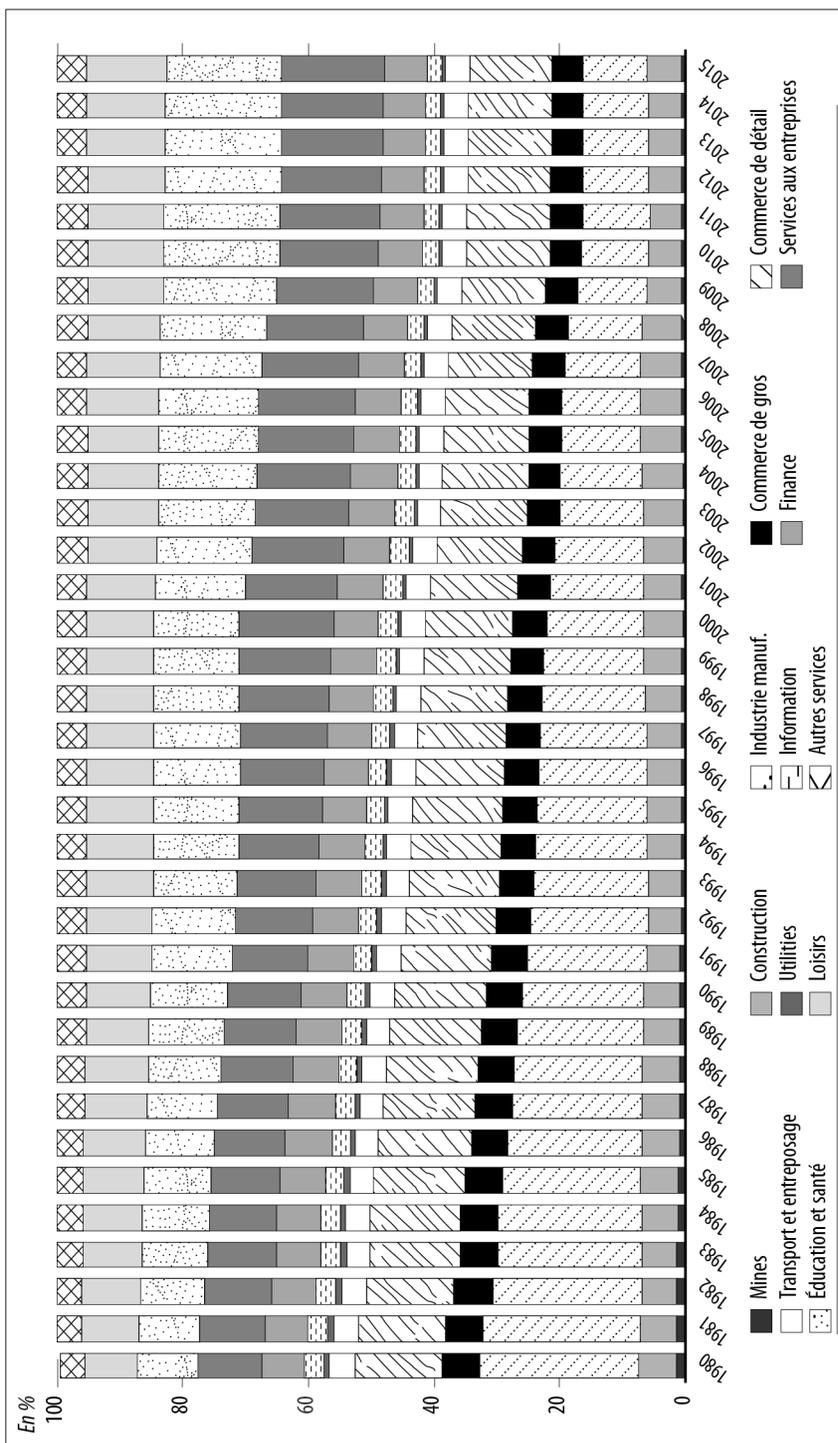
En effet, à l'exception du secteur des loisirs-hébergement qui a connu un taux de croissance annuel moyen élevé durant ces cinq années de reprise (3 %) moyennant le plus faible niveau de salaire hebdomadaire de tout le secteur privé (376 dollars, soit 342 euros), ou à l'inverse, de secteurs à salaire élevé mais destructeurs d'emplois comme les services d'infrastructure (*utilities*) ou d'information, on trouve parmi les secteurs ayant soutenu la reprise de l'emploi celui des mines (incluant l'industrie du pétrole et du gaz), dont le niveau de salaire est parmi les plus élevés de tous les secteurs de même que les services professionnels (1 089 dollars, soit 990 euros) ou encore la construction (1 070 dollars, soit

Graphique 11. Taux de croissance annuel moyen de l'emploi (2010-2015) vs salaire hebdomadaire par secteur en 2015



Source : d'après le BLS (enquête CPS).

Graphique 12. Part des grands secteurs dans l'emploi du secteur privé (1980-2015)



Source : d'après le BLS (enquête CES).

973 euros), qui offrent un salaire nettement supérieur à la moyenne du secteur privé (865 dollars, soit 987 euros).

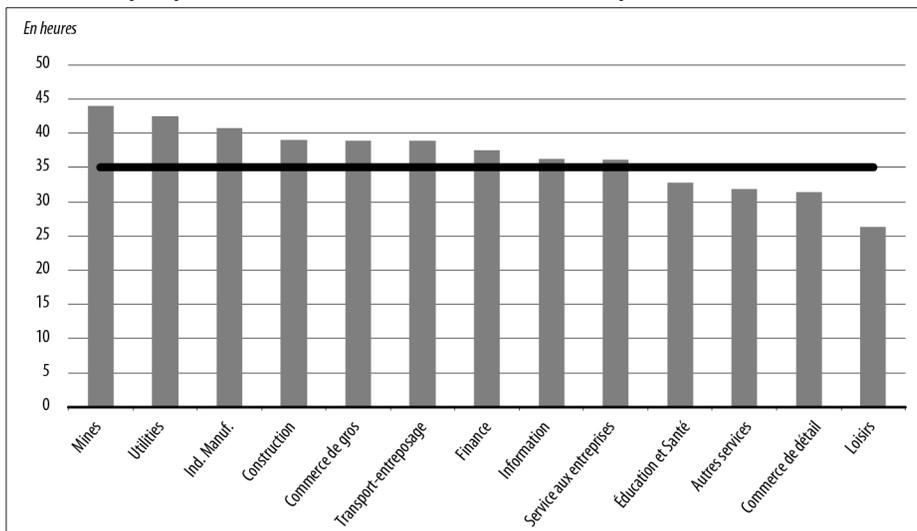
Pour autant, la contribution à l'emploi d'un secteur ne dépend pas seulement de son taux de croissance de l'emploi mais aussi de son poids dans l'économie. Or une perspective de plus long terme montre que la composition sectorielle de l'emploi aux États-Unis s'est largement modifiée ces dernières décennies, en faveur des secteurs des services (graphique 12). Entre 1980 et 2015, les secteurs devenus les plus pourvoyeurs d'emplois sont l'éducation et la santé (18,4 % de l'emploi du secteur privé non agricole), suivis par les services aux entreprises (16,4 %), le commerce de détail (13,0 %), l'industrie des loisirs (12,6 %) et l'industrie manufacturière qui arrive en cinquième position seulement (10,3 %), alors qu'elle concentrait à elle seule un quart de l'emploi du secteur privé en 1980.

Donc hormis le secteur des services aux entreprises qui tire la qualité des emplois vers le haut parce que tant son

poids dans l'emploi du secteur privé que son taux de croissance de l'emploi sont élevés, le secteur des mines ou de la construction représentent une trop petite part de l'emploi du secteur privé pour avoir un effet d'entraînement vers le haut de la qualité des emplois malgré leur taux de croissance de l'emploi dans la reprise. En revanche, l'industrie des loisirs-hébergement et le commerce de détail, qui offrent de faibles salaires et représentent à eux deux plus d'un quart des emplois du secteur privé, tirent la qualité de l'emploi vers le bas. En outre, c'est dans ces secteurs que l'on trouve les durées hebdomadaires du travail les plus faibles (inférieures à 35 heures), parce qu'ils emploient de nombreux travailleurs à temps partiel (graphique 13).

Or les travailleurs à temps partiel sont aussi ceux dont l'accès aux avantages sociaux proposés par l'employeur est le plus restreint, qu'il s'agisse de la retraite complémentaire (la retraite de base étant assurée par la Social Security) mais aussi et surtout de l'assurance santé,

Graphique 13. Durée hebdomadaire du travail par secteur en 2015



Source : d'après le BLS (enquête CES).

en l'absence d'une couverture universelle dans ce champ de la protection sociale aux États-Unis (tableau 1).

Les emplois à temps partiel offrent donc non seulement un salaire moins élevé en raison du nombre d'heures travaillées mais aussi une accessibilité moindre aux avantages sociaux d'entreprise que les emplois à temps plein. Ils viennent d'ailleurs alimenter pour partie la catégorie dite des « travailleurs pauvres ¹ », une population qui a augmenté à la faveur de la crise : elle est en effet passée de 5,1 à 7,2 % entre 2007 et 2010, restée autour de 7 % jusqu'en 2013 pour descendre à 6,3 % en 2014 selon le BLS (2016).

**Un accroissement continu
des inégalités de salaire avant
et après la « grande récession »**

La croissance des inégalités de salaire n'est pas un phénomène récent. Elle remonte aux États-Unis à la fin des années 1970, après le tournant de la politique monétaire américaine et la priorité donnée par la Fed à la baisse de l'inflation. Ce tournant s'est accompagné d'une stagnation du salaire minimum, d'un affaiblissement des syndicats et d'une érosion des droits à la négociation

collective suite à la succession des cycles de « *concession bargaining* » (Sauviat, 2012).

Ces évolutions qui manifestent des choix politiques (ou de politique économique) ont entraîné une stagnation des salaires pour la vaste majorité des travailleurs tandis que les gains de productivité profitaient essentiellement à ceux situés en haut de l'échelle des salaires. Cette tendance à l'accroissement des inégalités, largement documentée dans le cas des États-Unis (Piketty, Saez, 2003), ne s'est pas démentie dans les années 2000.

Gould (2016) montre en effet que sur la période 2000-2015, les gains horaires des travailleurs du neuvième décile (D9) sont plus importants que ceux de la médiane (D5) ou du bas de la distribution (D1), et ce quel que soit le sexe. En revanche, elle remarque qu'entre 2014 et 2015, cette concentration des augmentations de salaire au sein du décile le plus élevé (D9) se retrouve chez les hommes mais pas chez les femmes. C'est au contraire celles du bas de l'échelle des salaires (D1) qui ont bénéficié des augmentations les plus fortes (tableau 2), un constat dont elle attribue la cause aux augmentations du salaire minimum intervenues dans plusieurs États début

**Tableau 1. Accès des travailleurs du secteur privé
aux avantages sociaux d'entreprise**

En %

	Pension complémentaire	Assurance santé
Temps plein	77	86
Temps partiel	37	19

Source : Employee Benefits in the US, March 2016.

1. Les travailleurs pauvres sont définis par le BLS comme des personnes ayant été comptabilisées dans la population active (en emploi ou au chômage) durant une moitié d'année (au moins 27 semaines) mais dont les revenus sont en deçà du seuil fédéral de pauvreté. Ce seuil est calculé à partir d'un panier de biens et services de subsistance et varie selon les caractéristiques du foyer (nombre des membres du foyer et âge des enfants). Cet indicateur est aujourd'hui largement sous-estimé, ayant été mis au point sur la base des besoins d'une famille au début des années 1950, sans jamais être réévalué.

Tableau 2. Augmentation annuelle du salaire horaire par décile et selon le sexe des travailleurs

En %

Décile	2000-2015			2014-2015		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
D1	0,2	-0,1	0,3	3,3	2,9	4,4
D2	-0,3	-0,3	0,1	1,2	2,5	1,5
D3	-0,1	-0,2	0,1	2,0	2,1	3,3
D4	0,2	-0,2	0,2	2,2	2,5	2,9
D5	0,1	-0,1	0,3	1,7	2,6	3,0
D6	0,1	0,0	0,5	1,2	2,4	2,2
D7	0,3	0,2	0,6	3,0	3,2	2,3
D8	0,5	0,4	0,8	2,9	3,8	2,8
D9	0,9	0,8	1,0	4,1	6,2	4,2

Source : EPI, Gould (2016).

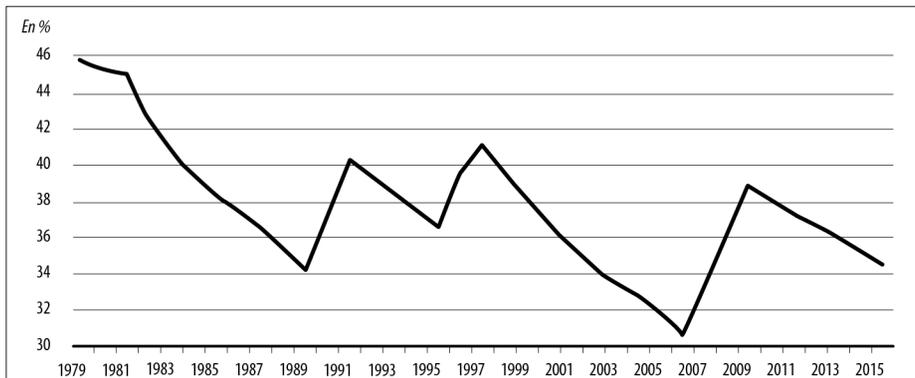
2015, qui ont eu un impact plus prononcé pour les femmes en raison de leur plus faible salaire horaire au sein de ce décile (respectivement 8,57 dollars, soit 7,80 euros contre 9,29 dollars, soit 8,45 euros).

Ces mesures ont été adoptées pour compenser le gel du salaire minimum fédéral depuis 2009 ¹, dont le pouvoir

d'achat a fortement baissé en termes réels, n'étant pas ajusté à l'inflation. Sa valeur par rapport au salaire moyen ouvrier s'est en effet notablement érodée depuis 1979 comme le montre le graphique 14.

Face à l'inertie du Congrès et en réponse à la forte mobilisation des organisations syndicales, des associations

Graphique 14. Salaire minimum en % du salaire moyen ouvrier (1979-2015)



Source : d'après le BLS (enquête CES).

1. Celui-ci a été augmenté pour la dernière fois en juillet 2007 par décision du Congrès, l'amenant progressivement de 5,85 à 7,25 dollars en juillet 2009, niveau auquel il est actuellement.

et communautés en faveur d'un salaire minimum à 15 dollars l'heure (13,65 euros) à travers le pays (soit le double du salaire minimum fédéral) dans le cadre du mouvement « Fight for 15 » (encadré), de nombreux États et municipalités sont passés à l'action. Début 2015, 23 États ainsi que le district de Columbia ont connu une augmentation de leur salaire minimum, soit à la suite d'une initiative

Encadré

« Fight For 15 »

Le mouvement « Fight For 15 » a pris naissance à New York en novembre 2012, dans la foulée du mouvement Occupy Wall Street, qui avait émergé dans la même ville un an plus tôt et qui avait amené dans le débat public la question de l'explosion des inégalités avec son slogan « We are the 99 % ». « Fight For 15 » a mis au centre de sa campagne le droit à un salaire minimum de 15 dollars l'heure et le droit de former un syndicat sans représailles. Il a démarré par l'organisation d'une journée de grève de 200 travailleurs de la restauration rapide, à l'initiative d'associations de terrains comme New York Community of Change et de syndicats de services comme le SEIU ¹, qui a aussi apporté son soutien financier au mouvement. Parti de New York, le mouvement s'est par la suite rapidement étendu à plus d'une centaine de villes aux États-Unis et a même essaimé à l'étranger, au Royaume-Uni notamment. Il s'est en même temps ouvert à d'autres secteurs à bas salaire comme celui des travailleurs de la garde d'enfants, du commerce de détail ou encore de l'aide à domicile.

La pression engendrée par ce mouvement a connu divers types de retombées, conduisant plusieurs États et collectivités locales à approuver l'adoption progressive d'un salaire minimum à 15 dollars de l'heure. L'État de New York a été le premier à adopter une telle mesure, d'abord restreinte aux travailleurs du secteur de la restauration rapide puis étendue à tous les travailleurs à l'horizon 2019. Il a été suivi par l'État de Californie, dont l'échéance s'étale jusqu'à 2022 pour les entreprises de grande taille et jusqu'à 2023 pour les autres. Plus récemment, quatre nouveaux États se sont engagés dans cette voie (Arizona, Colorado, Maine et Washington). Pour les grandes villes, Seattle a montré l'exemple, une initiative suivie par d'autres depuis (Los Angeles, San Francisco et Washington DC) ainsi que six autres collectivités locales de plus petite taille dont Pittsburgh.

Enfin, plusieurs entreprises de services qui comptent parmi les plus gros employeurs des États-Unis ont cédé à la pression et ont récemment décidé d'augmenter modestement le salaire de leurs employés payés à l'heure, à l'instar de WalMart (10 dollars l'heure), de McDonald (1 dollar de plus que le salaire minimum mais la mesure ne s'applique pas aux employés des restaurants franchisés, soit 95 % des effectifs du groupe) ou de Gap (10 dollars l'heure).

1. Service Employees International Union.

législative ¹, soit comme résultat de l'indexation du salaire minimum pour les États qui ont adopté un tel dispositif ². Ces augmentations, bien qu'ayant affecté près de 40 % de la main-d'œuvre, n'ont évidemment pas la portée qu'aurait une augmentation du salaire minimum fédéral en termes de réduction des inégalités, même si l'estimation de ses effets sur l'emploi continue de faire polémique parmi les économistes aux États-Unis (Neumark *et al.*, 2014).

Conclusion

Malgré la reprise indéniable bien que tardive de l'emploi aux États-Unis, le marché du travail montre certaines faiblesses persistantes qui ont été soulignées dans le cadre de cet article et qui viennent relativiser les vertus attribuées sans nuances à la flexibilité en matière de performances d'emploi. Ces faiblesses peuvent être aussi interprétées comme autant de signaux indiquant des transformations plus structurelles que conjoncturelles du marché du travail étasunien, avec des conséquences en retour sur la productivité et la croissance de l'économie, une hypothèse que la Fed n'exclut pas tout à fait et qui explique qu'elle soit si circonspecte dans sa décision d'augmenter les taux directeurs.

La poursuite du plein emploi est en effet l'un des deux mandats de la Banque centrale étasunienne avec celle de la stabilité des prix. Mais cet objectif de plein emploi est conçu davantage comme un instrument contracyclique de politique monétaire par lequel la Fed

cherche à amortir l'amplitude des cycles économiques et à compenser ainsi la très forte flexibilité du marché du travail que comme un véritable droit à l'emploi. Avec la politique budgétaire, la politique monétaire constitue en effet un instrument essentiel de stabilisation de l'économie aux États-Unis.

Sources :

Abraham K.G., Houseman S.N. (2013), « Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the US Experience during the Recent Recession », *UpJohn Institute Working Papers*, 12-181.

Bureau of Labor Statistics (2016), « A Profile of the Working Poor », *BLS Reports*, n° 1060, April.

CEA (2014), *The Labor Force Participation Rate since 2007: Causes and Implications*, Council of Economic Advisers, June.

CEA (2016), *The Long-Term decline in Prime-Age Male Labor Force Participation*, Council of Economic Advisers, June.

Davis S.J., von Wachter T. (2011), « Recessions and the Cost of Job Losses », Conference Draft prepared for the Brookings Papers on Economic Activity, September 12.

Farber H.S. (2011), « Job Loss in the Great Recession: Historical Perspective from the Displaced Worker Survey, 1984-2010 », *NBER Working Paper*, n° 17040, May.

Farber H.S. (2015), « Job Loss in the Great Recession and its Aftermath: US Evidence from the Displaced Workers Survey », *NBER Working Paper*, n° 21216, May.

Freeman R.B. (2013), « Failing the Test? The Flexible US Job Market in the Great Recession », *NBER Working Paper*, n° 19587, October.

Freeman R.B., Rodgers W. (2005), « The Weak Jobs Recovery: Whatever Happened to the Great American Jobs Machine? », *FRBNY Economic Policy Review*, August.

1. C'est le cas du Minnesota, du Nebraska, de l'Arkansas, de l'Alaska, de la Virginie de l'Ouest, de l'État de New York, du Massachusetts, du Connecticut, de Rhode Island, du Delaware, du Maryland et du district de Columbia.

2. Sont concernés les États de Washington, de l'Oregon, du Montana, de l'Arizona, du Colorado, du Dakota du Sud, du Missouri, de l'Ohio, de Floride, du New Jersey et du Vermont.

- Gazier B. (2016), *La diversité des formes d'emploi*, Rapport, Conseil national de l'information statistique (Cnis), mars.
- Golden L. (2016), *Still Falling Short on Hours and Pay. Part-time Work Becoming New Normal*, Economic Policy Institute, December 5, <http://www.epi.org/files/pdf/114028.pdf>.
- Gould E. (2016), « Wage Inequality Continued its 35-year Rise in 2015 », *EPI Briefing Paper*, n° 421, March 10.
- Katz L.F., Krueger A.B. (2016), « The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015 », March 29, http://scholar.harvard.edu/files/lkatz/files/katz_krueger_cws_v3.pdf.
- Manyika J., Lund S., Bughin J., Robinson K., Mischke J., Mahajan D. (2016), *Independent Work: Choice, Necessity and the Gig Economy*, McKinsey Global Institute, October, <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/independent-work-choice-necessity-and-the-gig-economy>.
- Neumann T., Taylor J., Fishback P. (2013), « Fluctuations in Weekly Hours and Total Hours Worked Over the Past 90 Years and the Importance of Changes in Federal Policy Toward Job Sharing », *NBER Working Paper*, n° 18816, February.
- Neumark D., Ian Salas J.M., Wascher W. (2014), « More on Recent Evidence on the Effects on Minimum Wages in the United States », *NBER Working Paper*, n° 20619, October.
- Piketty T., Saez E. (2003), « Income Inequality in the United States 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 1, February.
- Rothstein J. (2012), « The Labor Market Four Years into the Crisis: Assessing Structural Explanations », *NBER Working Paper*, n° 17966, March.
- Sauviat C. (2012), « États-Unis : l'emploi contre les salaires depuis les années 1980 », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 151-180.
- Sauviat C., Lizé L. (2010), *La crise du modèle social américain*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

Les multiples empreintes de la crise en Europe

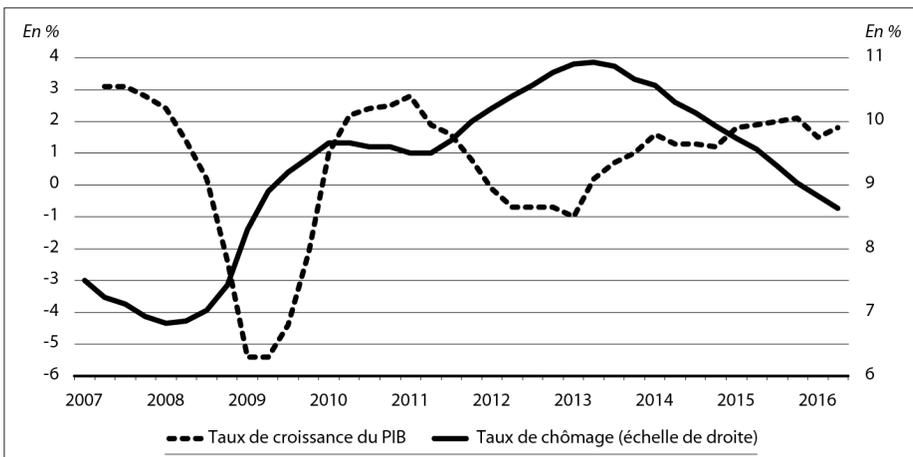
Michel HUSSON*

Quels sont les effets de la crise sur le fonctionnement des marchés du travail européens ? Pour éclairer cette question, l'analyse qui suit sera centrée autour de deux thématiques : les mutations structurelles des marchés du travail et la divergence croissante entre plusieurs groupes de pays inégalement impactés par la crise.

Emploi : retour à la case départ

Les évolutions de l'activité économique et de l'emploi en Europe n'ont pas suivi le profil habituel d'une récession, à savoir un creux suivi d'une phase de rattrapage progressif des tendances antérieures. L'activité économique a connu un « double creux » (*double dip*) : jusqu'au

Graphique 1. Croissance et chômage dans l'Union européenne (2007-2016)



Emploi : base 100 en 2007.
Source : Eurostat.

* Chercheur associé à l'IRES.

début de 2011, le taux de croissance du PIB retrouve progressivement son niveau d'avant-crise, mais les politiques de consolidation budgétaire engagées pour répondre à la crise des dettes souveraines conduisent à un nouveau ralentissement et à une deuxième récession en 2012. C'est seulement à partir de 2013 que le taux de croissance recommence à augmenter progressivement sans pour autant retrouver son niveau d'avant la crise (graphique 1).

L'évolution du taux de chômage reflète évidemment celle de l'activité économique. Il commence par augmenter fortement, passant de moins de 7 % au début de la crise à 9,5 %. Le taux de chômage se stabilise à ce niveau grâce au redémarrage de l'activité, mais le retournement vers le second creux le fait à nouveau augmenter jusqu'à près de 11 % au début de 2013. C'est seulement avec la reprise qu'il se retourne à la baisse. Mais il reste cependant supérieur à son niveau d'avant la crise : 8,6 % au début de 2016, contre 6,8 % juste avant la crise (graphique 1). Dans la zone euro, le taux de chômage est aujourd'hui de 10,2 %, soit près de deux points de plus qu'au début

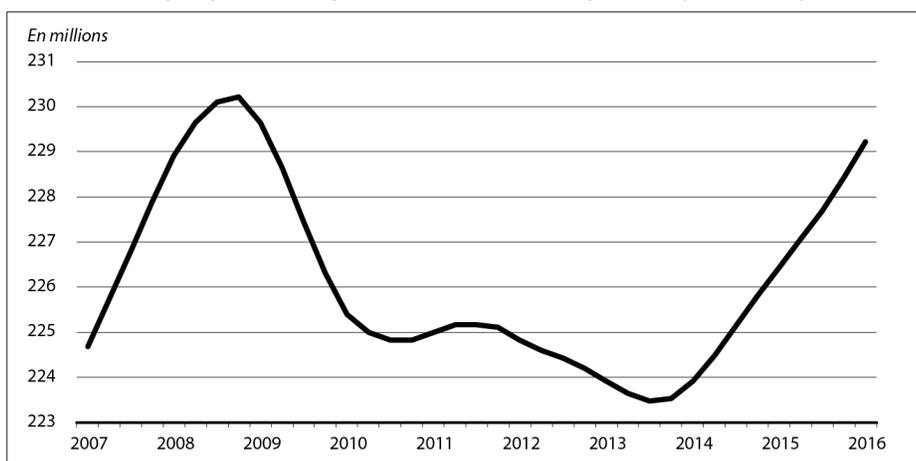
de la crise. Ce taux de chômage moyen recouvre d'importantes disparités entre pays, que la crise a creusées : le taux de chômage dépasse les 20 % en Grèce et en Espagne, alors qu'il est inférieur à 5 % en Allemagne et au Royaume-Uni.

Cette augmentation du taux de chômage correspond évidemment à un déficit d'emplois. Certes, l'emploi vient de retrouver à peu près son niveau d'avant la crise au niveau de l'Union européenne, et c'est presque le cas pour la zone euro (graphique 2). Mais cela veut dire que la création nette d'emplois a été nulle au cours de ces huit dernières années.

Déplacements de population

Dans les pays les plus frappés, la crise conduit à une inversion des soldes migratoires qui, de positifs avant la crise, deviennent négatifs. Cela résulte d'un double phénomène : les entrées d'immigrés se tarissent, et l'émigration se développe. Le constat est frappant : dans les trois pays les plus touchés par la crise (Espagne, Portugal et Grèce) la population totale décroît à partir de 2009 (tableau 1).

Graphique 2. L'emploi dans l'Union européenne (2007-2016)



Source : Eurostat.

Tableau 1. Croissance de la population (2004-2013)

En ‰

		Moyenne 2004-2008	Moyenne 2009-2013
Espagne	Total	13,8	-0,3
	Accroissement naturel	2,3	1,7
	Solde migratoire *	11,4	-2,0
Grèce	Total	3,9	-3,0
	Accroissement naturel	0,4	-0,4
	Solde migratoire *	3,5	-2,6
Portugal	Total	1,7	-2,6
	Accroissement naturel	0,2	-1,1
	Solde migratoire *	1,5	-1,5

* Y compris ajustement statistique.

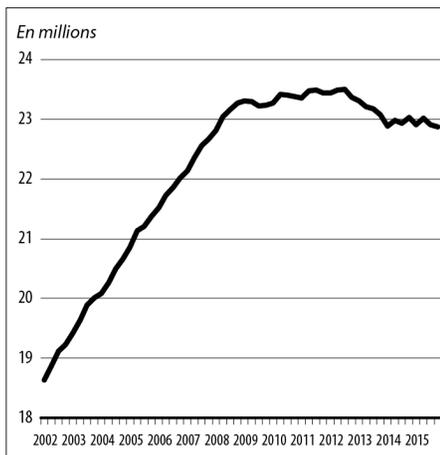
Source : OCDE (2016).

Ce constat est une raison parmi d'autres de relativiser le taux de chômage comme unique indicateur des performances du marché du travail. Le cas de l'Espagne est particulièrement éclairant : le taux de chômage y a nettement reculé entre 2013 et 2015, passant de 26,1 % à 20,4 %. Le nombre de chômeurs a donc baissé de 1,5 million entre 2013 et 2015. Mais, dans le même temps, les effectifs employés n'ont augmenté que de 1,1 million, ce qui est *a priori* étonnant.

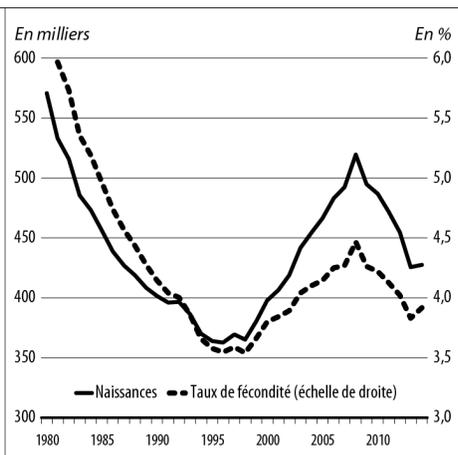
Cette configuration s'explique en grande partie par le fait que la population active a brusquement cessé de croître dès le début de la crise et qu'elle a même baissé de 435 000 personnes entre 2013 et 2015 (graphique 3). D'autres ont émigré : entre 2010 et la mi-2015, le solde migratoire net est de 577 000 personnes.

Le choc de la crise laisse aussi sa marque sur un autre indicateur dont on pourrait penser qu'il était relativement indépendant, à savoir le nombre de naissances. Il baissait régulièrement ainsi que

Graphique 3. Population active en Espagne (2002-2015)



Graphique 4. Fécondité en Espagne (1980-2014)



Source : Institut national de statistique (INE).

le taux de fécondité (nombre de naissances pour 100 femmes) puis, à partir du début des années 2000, la période de prospérité et d'euphorie conduit à une nette remontée des naissances. Mais l'irruption de la crise provoque un nouveau retournement à la baisse (graphique 4). Ces quelques notations suffisent à montrer que le « modèle » espagnol repose sur bien d'autres facteurs que les réformes structurelles.

Mutations structurelles

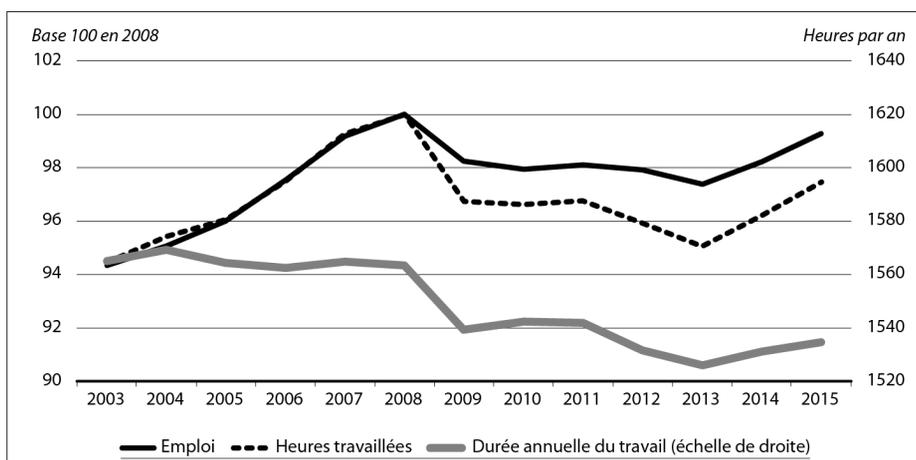
Compte tenu de la profondeur et de la durée de cette crise, les évolutions globales de l'emploi et du chômage recouvrent des modifications de structure qu'il faut examiner en se demandant à chaque fois si elles sont ou non réversibles.

Le chômage des jeunes est mieux appréhendé par la proportion de jeunes (de 15 à 29 ans) ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (Neet ¹) que par le taux de chômage. Cette proportion a augmenté dans l'Union européenne, passant

de 13,2 % en 2007 à 15,9 % en 2013. Elle a ensuite commencé à baisser pour revenir à 14,8 % en 2015. Mais elle reste très élevée dans les pays les plus touchés par la crise, comme l'Italie (25,7 %), la Grèce (24,1 %) ou l'Espagne (19,4 %). *Le chômage de longue durée* augmente depuis 2008 et recule, mais plus lentement que le chômage global. Ce constat est alarmant, parce qu'il signifie que la crise a durablement éloigné une partie de la population du marché du travail.

La durée du travail a, dans un premier temps, servi de variable d'ajustement entre activité économique, emploi et chômage. Sous des formes diverses (chômage partiel, maintien négocié des effectifs, travail à temps partiel, etc.), la réduction du temps de travail a permis d'amortir l'impact immédiat de la crise sur les effectifs employés. Mais ce mouvement s'est interrompu dès qu'une légère reprise a semblé s'installer. La rechute de 2012-2013 a ensuite conduit à une nouvelle baisse de la durée moyenne du travail, et le redémarrage récent

Graphique 5. Emploi et durée du travail dans l'UE (2003-2015)



Source : OCDE.

1. Not in Education, Employment or Training.

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

s'accompagne d'une nouvelle augmentation (graphique 5). Tout se passe donc comme si les modulations de la durée du travail étaient purement liées à la conjoncture : la crise n'a pas conduit à faire de la réduction uniforme du temps de travail un instrument structurel de lutte contre le chômage.

Le temps partiel est une autre variable d'ajustement qui permet d'avoir un plus grand nombre d'emplois pour un même volume d'heures travaillées. La crise n'a pas vraiment accéléré la tendance à la hausse du travail à temps partiel dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Autriche, où sa part au sein de l'emploi salarié était déjà élevée. En revanche, dans les pays les plus exposés où l'extension du temps partiel est moindre,

une marche d'escalier a été franchie : entre 2007 et 2015, la part de salariés à temps partiel est ainsi passée de 13,4 % à 18,3 % en Italie et de 11,4 % à 15,6 % en Espagne. Dans ces pays, il s'agit donc d'un rattrapage plus ou moins forcé dans la mesure où la part du temps partiel subi est très élevée : 68,8 % en Grèce, 63,9 % en Italie et 63,4 % en Espagne. Cette évolution est d'autant plus inquiétante qu'elle s'accompagne dans ces pays d'une progression encore plus rapide des contrats courts (moins de 15 heures par semaine).

Il faut évidemment tenir compte du fait que les emplois à temps partiel sont majoritairement occupés par des femmes. On s'aperçoit alors que la progression du temps partiel équivaut à une bascule importante dans la structure de

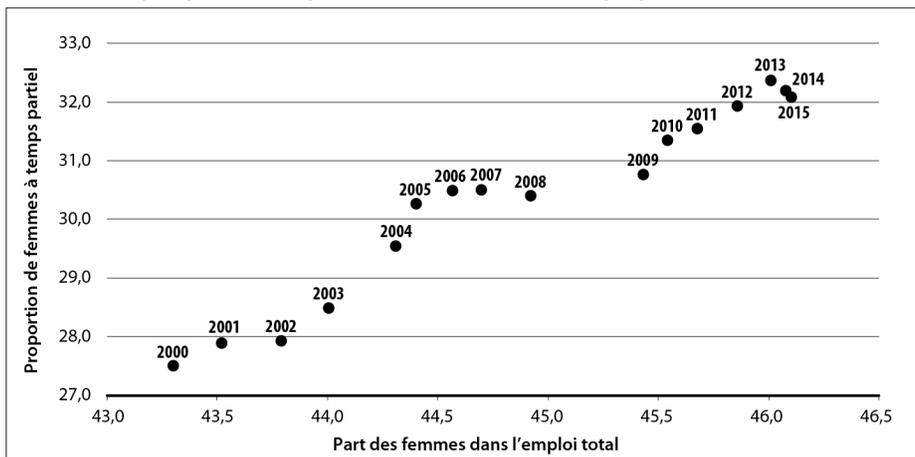
Tableau 2. Variation de l'emploi dans l'UE (2008-2015)

En millions

	Total	Temps plein	Temps partiel
Total	-3,9	-7,6	3,7
Hommes	-4,7	-6,5	1,8
Femmes	0,8	-1,1	1,9

Source : Eurostat.

Graphique 6. L'emploi des femmes et le temps partiel dans l'UE



Source : Eurostat.

l'emploi. Dans l'Union européenne, le nombre d'emplois à temps plein a reculé de 7,6 millions entre 2008 et 2015 et a été compensé à peu près pour moitié par une augmentation de 3,7 millions d'emplois à temps partiel (tableau 2). Si cette substitution concerne d'abord les femmes, il faut cependant noter ce phénomène nouveau : les emplois créés à temps partiel se partagent à peu près à égalité entre hommes et femmes, ce qui veut dire que, partant d'un niveau beaucoup plus bas, le travail à temps partiel progresse plus rapidement pour les hommes.

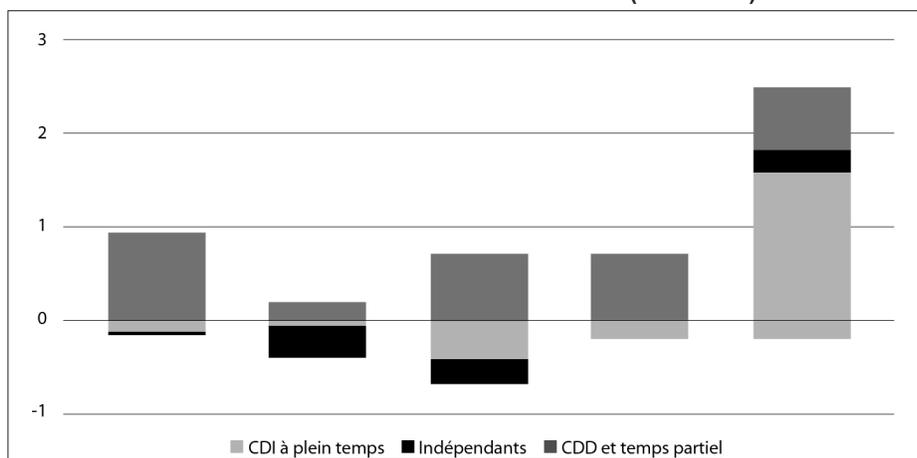
Globalement, l'emploi masculin a reculé de 4,7 millions alors que l'emploi féminin a augmenté de 0,8 million. La part des femmes dans l'emploi total a donc continué à progresser pendant la crise, mais cette progression est en quelque sorte conditionnée par celle du temps partiel (graphique 6). Cette liaison avait pourtant cessé de fonctionner à partir de 2005, mais elle a été réactivée à partir de 2009. La

crise a fait ainsi réapparaître la « fatalité » du temps partiel pour les femmes.

Bipolarisation de l'emploi

Le chômage peut être réduit ou contenu par la multiplication d'emplois précaires et dégradés : temps partiel, emplois intermittents, contrats à durée déterminée, etc. C'est une raison supplémentaire pour considérer que le taux de chômage n'est pas un indicateur suffisant. Or, la crise a accentué les tendances à la segmentation et à la bipolarisation du marché du travail, entre les « petits boulots » et les emplois qualifiés et bien rémunérés. Le graphique 7 illustre bien ce phénomène. Il classe les emplois en cinq quintiles ou tranches de rémunération (les 20 % les moins payés sont à gauche, les 20 % les mieux payés à droite) et observe la progression des différents statuts d'emploi entre 2011 et 2015 au niveau de l'Union européenne.

Graphique 7. Croissance de l'emploi dans l'UE selon la tranche de salaires et le statut (2011-2015)



Lecture : chaque colonne représente la croissance du nombre d'emplois selon la tranche de salaires considérée. La première colonne correspond aux 20 % les moins bien payés, la deuxième aux 20 % suivants, et ainsi de suite jusqu'au cinquième quintile le mieux payé.

Source : Fernández-Macías *et al.* (2016).

DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR QUELLES PERFORMANCES ?

On peut repérer quatre évolutions significatives :

1. La polarisation des emplois s'accroît : seules les catégories extrêmes voient leurs effectifs progresser significativement ;

2. La précarisation s'installe : dans toutes les catégories d'emploi, sauf les 20 % les mieux payés, les emplois à plein temps reculent ; pour les 20 % les moins bien payés, la progression des emplois se fait pour l'essentiel sous forme de CDD et de temps partiel ;

3. Les inégalités salariales se creusent : l'emploi des 20 % les mieux payés augmente principalement sous forme de temps plein.

4. L'emploi indépendant recule, sauf parmi les salariés les mieux payés.

Relative résilience des salaires

L'évolution des salaires dépend en grande partie de celle de la productivité du travail, le rapport entre les deux déterminant la part des salaires dans la valeur

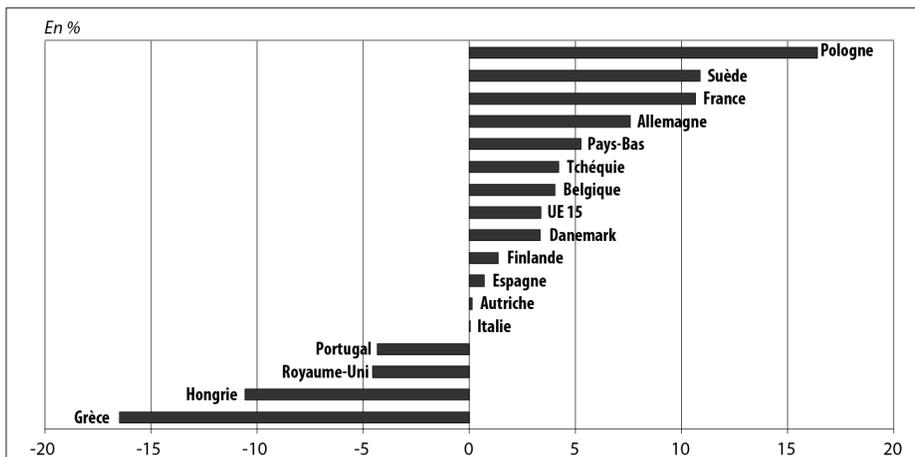
ajoutée. De ce triple point de vue, la crise représente une rupture.

La progression de la productivité du travail est bloquée dès le début de la crise, parce que l'emploi ne s'est pas pleinement ajusté au recul de la production, à l'exception de l'Espagne (Husson, 2009). Mais elle ne retrouve pas son rythme de croissance antérieure, et c'est ce phénomène qui conduit certains analystes à envisager une « stagnation séculaire ».

Les salaires réels ont eux aussi vu leur progression ralentir. Mais ils ont globalement fait preuve d'une relative résilience : dans la plupart des pays, le salaire réel moyen a continué à progresser, certes à un rythme très ralenti. Dans la plupart des pays, la progression a été inférieure à 5 % entre 2008 et 2015. Certains pays ont cependant enregistré un recul qui va jusqu'à 17 % en Grèce (graphique 8). Il faudrait cependant nuancer ce constat global en raison des effets de structure liés au fait que les bas salaires ont été plus frappés par les suppressions d'emplois.

Pour l'Union européenne prise comme un tout, les évolutions relatives de la productivité et du salaire réel se

Graphique 8. Croissance du salaire réel (2008-2015)

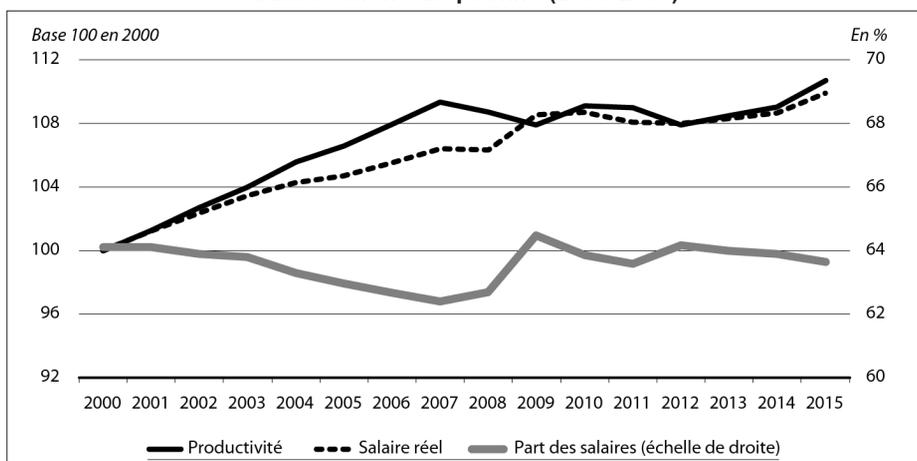


Source : Eurostat.

sont combinées pour rétablir la part des salaires moyenne à son niveau de 2000. La crise a en effet mis fin à sa baisse antérieure et lui a fait franchir une marche d'escalier. Depuis quelques années, la productivité du travail et le salaire réel augmentent peu, mais à peu près au même rythme, de telle sorte que la part des salaires est stabilisée.

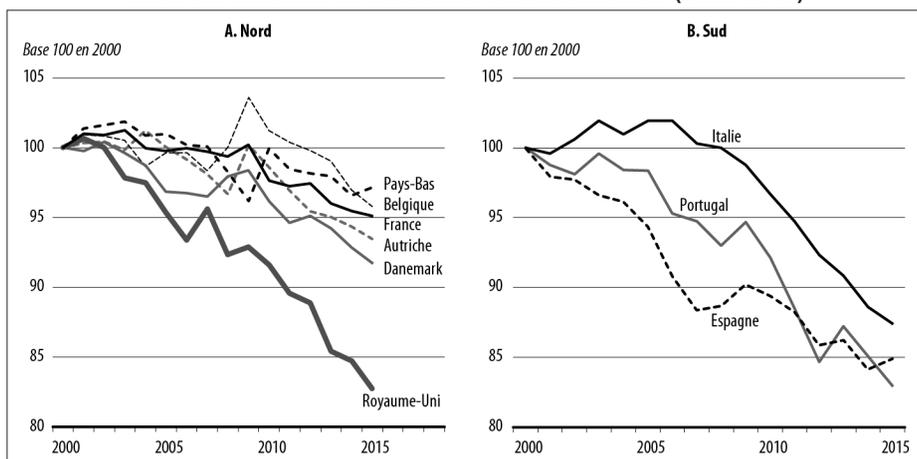
Dans les pays du « Sud », le profil est un peu différent : la part des salaires a augmenté jusqu'avant la crise et franchi une marche d'escalier avant que les politiques d'austérité la fassent chuter. Mais le point commun avec les pays du « Nord » est que cette part des salaires s'est stabilisée à son niveau du début des années 2000 (graphique 9).

Graphique 9. Productivité, salaire réel et part des salaires dans l'Union européenne (2000-2015)



Source : Ameco.

Graphique 10. Différentiel d'évolution des salaires moyen par tête entre les services et l'industrie manufacturière (2000-2015)



Source : Ameco.

Vers une « déconnexion salariale compétitive » ?

On peut donc parler de « retour à la normale » si l'on prend la part des salaires comme indicateur. Mais cette évolution globale recouvre des processus moins visibles qui concernent la structure sectorielle de la masse salariale. Une précédente contribution (Chagny, Husson, 2014) examinait l'évolution relative des salaires entre les deux grands secteurs de l'économie : industrie et services, comme approximation des secteurs respectivement « exposé » et « abrité ». L'un des résultats était que s'amorçait un changement de régime salarial, d'une progression relativement homogène des salaires dans les deux grands secteurs à une déconnexion. Cette évolution est confirmée par les tendances les plus récentes. Dans presque tous les pays, le salaire moyen dans les services décroche par rapport au salaire moyen dans l'industrie (graphique 10 ; tableau 3).

Seuls deux pays font exception : la Suède et l'Allemagne. La Suède maintient une structure stable des salaires. En Allemagne, la période ouverte par la crise a corrigé la tendance antérieure à une déconnexion très marquée et qui faisait figure d'exception en Europe.

Une telle tendance à la déconnexion des salaires entre grands secteurs de l'économie signifie que la majorité des pays converge vers un modèle « à l'allemande » où la progression des salaires ne suit plus la productivité du travail moyenne dans l'ensemble de l'économie mais la productivité spécifique de chaque secteur, voire de chaque entreprise. Le secteur exposé à la concurrence internationale ne serait plus handicapé par les coûts du travail excessifs dans le secteur des services. La dévaluation de ce « taux de change interne » a par exemple été proposée dans une note de France Stratégie : « Veiller à ce que les politiques salariales soient plus adaptées au niveau de la productivité dans les secteurs protégés de la concurrence internationale comme l'immobilier, les services aux entreprises, les services juridiques et comptables, aiderait le secteur exportateur à être plus compétitif » (Sy, 2014).

À la recherche d'un modèle coopératif

Plusieurs pays européens obtiennent des résultats significativement meilleurs que la moyenne et sont donc souvent présentés, notamment à la France, comme des « modèles » vertueux. On peut, avec

Tableau 3. Différentiel d'évolution des salaires moyen par tête entre les services et l'industrie manufacturière (2007-2015)

En %

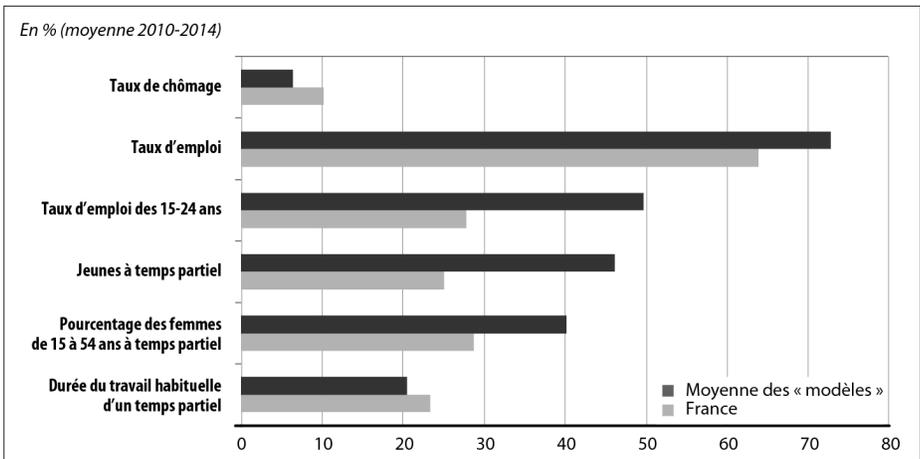
Allemagne	2,9	Pays-Bas	-3,1
Autriche	-4,8	Pologne	-5,7
Belgique	-2,6	Portugal	-12,4
Danemark	-4,9	République tchèque	-4,0
Espagne	-3,9	Royaume-Uni	-13,5
France	-4,3	Suède	1,2
Hongrie	-16,4	UE 15	-6,8
Italie	-12,8	Zone euro	-4,0

Olivier Passet (2016), identifier ces sept pays : Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Ils ont pour caractéristique d'avoir moins de chômage et plus d'emplois qu'en France. Mais le graphique 11 montre que la supériorité des « modèles » repose notamment sur un recours au temps partiel plus important. Et, comme on l'a vu plus haut, il faudrait encore prendre en

compte l'effet des évolutions relatives de la population active.

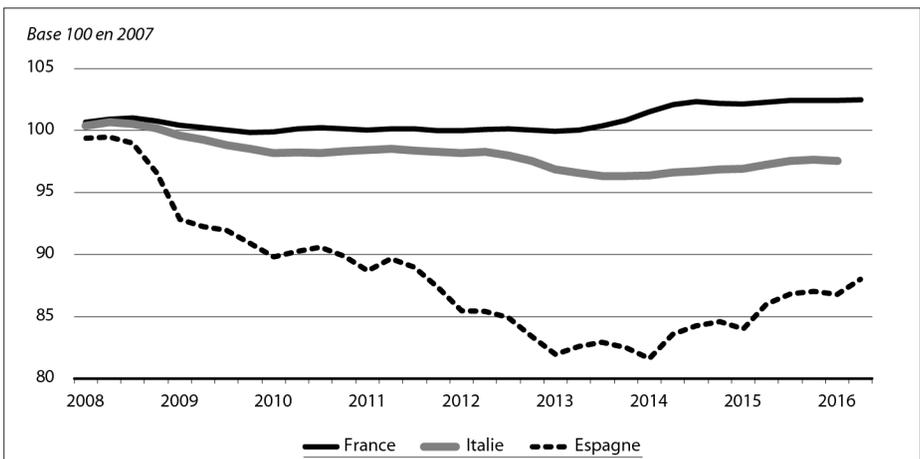
En sens inverse, les réformes du marché du travail menées en Espagne et en Italie sont parfois données, elles aussi, en exemple à suivre. Mais cela n'est possible qu'à condition de se focaliser sur les deux dernières années. En raisonnant sur plus longue période, on s'aperçoit qu'il s'agit d'un effet d'optique : l'emploi en France

Graphique 11. Comparaison entre la France et les « modèles »



Source : Eurostat ; Passet (2016).

Graphique 12. L'emploi en Espagne, France, Italie (2008-2015)



Source : Eurostat.

Encadré

Sismondi sur la concurrence

« Il vient enfin une époque où le monde civilisé tout entier ne forme plus qu'un seul marché, et où l'on ne peut plus acquérir dans une nouvelle nation de nouveaux chalands. La demande du marché universel est alors une quantité précise que se disputent les diverses nations industrielles. Si l'une fournit davantage, c'est au détriment de l'autre. La vente totale ne peut être augmentée que par les progrès de l'aisance universelle, ou parce que les commodités autrefois réservées aux riches sont mises à la portée des pauvres » (Sismondi, 1819).

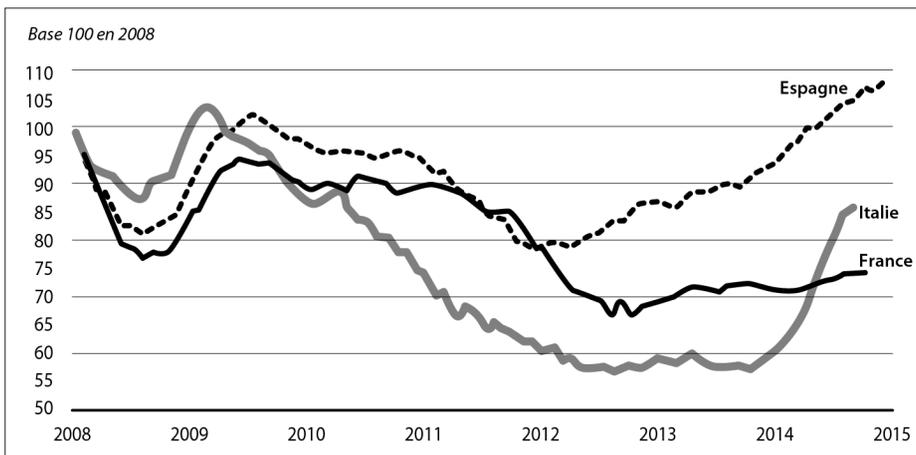
De manière générale, la crise a fait apparaître le besoin de résorber les déséquilibres entre économies nationales qui lui préexistaient. L'une des voies préconisées et adoptées a été la concurrence par les coûts salariaux. Mais cette politique non-coopérative est un jeu à somme nulle, voire négative : elle conduit à une redistribution des cartes entre les différents pays, un phénomène élégamment décrit par l'économiste suisse Sismondi... en 1819 (voir encadré). Pour prendre un exemple précis, celui du secteur automobile, les évolutions relatives des salaires ont conduit à des relocalisations de production qui bénéficient à l'Espagne et à l'Italie au détriment de la France et d'autres pays (graphique 13).

L'impact des politiques publiques

s'est montré plus résilient depuis le début de la crise. La croissance plus rapide de l'emploi depuis deux ans en Italie et surtout en Espagne n'est qu'un rattrapage, mais, dans ces deux pays, l'emploi n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise, contrairement à la France (graphique 12).

Les transformations que l'on vient de décrire ne sont pas le produit d'évolutions spontanées. Elles ont été accompagnées par la mise en œuvre de « réformes structurelles » qui marquent ainsi de leur empreinte le fonctionnement des marchés du travail. Une enquête de la Banque centrale

Graphique 13. Production automobile de l'Espagne, France et Italie (2008-2015)



Source : Mirlicourtois (2016).

européenne (BCE) sur les salaires trouve ainsi que 10 % des employeurs européens trouvent qu'il est plus facile d'« ajuster l'emploi » en 2013 qu'en 2010 (ECB, 2016). Mais ce pourcentage varie grandement d'un pays à l'autre : il est particulièrement élevé (30 % et plus) dans les pays les plus touchés par lesdites « réformes » comme la Grèce, l'Espagne ou le Portugal. Le classement est analogue en ce qui concerne l'ajustement des salaires, qui est devenu plus facile dans à peu près tous les pays, notamment pour les nouvelles embauches.

Ces mutations du marché du travail passent aussi par les changements dans les systèmes de négociation collective. Les tendances défavorables aux salariés (réduction de la couverture conventionnelle, recul de la syndicalisation, décentralisation des négociations salariales) étaient à l'œuvre avant la crise et engendraient déjà un creusement des inégalités (Jaumotte, Osorio Buitron, 2015).

Mais la crise a introduit une « rupture politique », comme le souligne Jelle Visser (2016) : l'intervention de l'État est devenue beaucoup plus prégnante

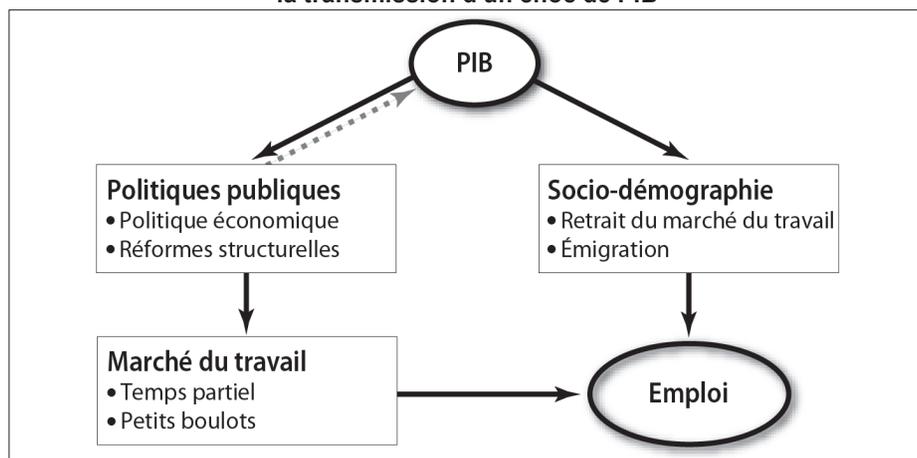
en matière de formation des salaires (Marginson, Welz, 2014). Les plans sociaux qui visaient à obtenir un relatif compromis ont ainsi disparu du paysage et, dans les pays les plus touchés par la crise, la négociation salariale a « plus ou moins disparu ». Là encore, l'effet de la crise a été d'approfondir le clivage entre quelques pays « régulés » et les autres, plus nombreux, « où ce sont les marchés qui décident, où la négociation salariale est fractionnée et non coordonnée, et où les niveaux d'inégalité de revenus sont plus élevés ».

Conclusion : grande récession, grande bifurcation ?

Ce rapide survol a permis d'illustrer la variété des processus d'ajustement d'un pays à l'autre, qui rend assez vaines les tentatives de comparaisons internationales fondées sur tel ou tel indicateur unidimensionnel (voir l'annexe et l'article de Ronald Janssen dans ce numéro).

Comme le montre le schéma 1, le choc sur le PIB que représente la crise se transmet à l'emploi à travers toute une

Schéma 1. Des variations conjoncturelles à l'emploi : la transmission d'un choc de PIB



série de filtres. Les puissances publiques s'ajustent à ce choc par des mesures de politique économique qui peuvent d'ailleurs rétroagir sur l'activité économique. Elles mettent en œuvre des réformes du marché du travail d'ampleur variable.

La population en âge de travailler réagit de son côté en se retirant du marché du travail, ou du pays en émigrant. Sur le marché du travail, la confrontation entre employeurs et salariés conduit à des ajustements qui font intervenir non seulement le niveau de l'emploi mais aussi la durée du travail et la « qualité » des emplois.

Le constat le plus frappant de ce passage en revue est sans doute que la crise a accéléré la divergence entre les différentes zones de l'Union européenne. Elle n'a pas frappé tous les pays de la même manière et les politiques d'austérité ont été inégalement sévères. Dans les pays du « Sud », le recul de l'emploi s'accompagne d'inflexions nettes dans le fonctionnement des marchés du travail. Dans les pays du « Nord », les tendances déjà présentes avant la crise ont été accentuées, mais certaines d'entre elles sont probablement réversibles.

Enfin, la déconnexion salariale entre secteurs abrités et exposés semble s'être généralisée à l'ensemble des pays européens : avec la montée du temps partiel, c'est sans doute l'indice d'une inflexion durable vers de nouveaux modèles sociaux.

Sources :

Chagny O., Husson M. (2014), « Quel régime salarial optimal pour la zone euro ? », *La Revue de l'IRES*, n° 81, p. 85-120, <http://goo.gl/qWwrWi>.

Dalmasso R. (2014), « Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique », *La Revue de l'IRES*, n° 82, p. 37-61, <http://goo.gl/4sRCoh>.

ECB (2016), « New Evidence on Wage Adjustment in Europe During the Period 2010-13 », *ECB Economic Bulletin*, n° 5/2016, <https://goo.gl/WUP6Pb>.

Fernández-Macías E., Hurley J., Bisello M. (2016), « What Do Europeans Do At Work? A Task-based Analysis », in *European Jobs Monitor 2016*, Eurofound, Dublin, <https://goo.gl/qIXMMk>.

Husson M. (2009), « Le choc de la crise, le poids du chômage », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 17-39, <http://goo.gl/IC0mQ3>.

iAGS (2016), *Give Recovery a Chance*, independent Annual Growth Survey, Fourth Report, <https://goo.gl/dl9L7b>.

Jaumotte F., Osorio Buitron C. (2015), « Le pouvoir et le peuple », *Finances & Développement*, mars, p. 29-31, <https://goo.gl/iwCImY>.

Marginson P., Welz C. (2014), *Changes to Wage-setting Mechanisms in the Context of the Crisis and the EU's New Economic Governance Regime*, Eurofound, Dublin, <http://goo.gl/RZWpUx>.

Mirlicourtois A. (2016), « L'Italie et l'Espagne à l'assaut du marché français », *Xerfi Canal*, 18 février, <https://goo.gl/kGykw7>.

OCDE (2015), *Les indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi*, <https://goo.gl/yAVKqs>.

OCDE (2016), *Perspectives des migrations internationales 2016*, Paris, Éditions OCDE.

Passet O. (2016), « L'imposture du plein emploi des autres pays », *Xerfi Canal*, 3 mai, <http://goo.gl/16k28J>.

Sismondi J.-C.-L. (1819), *Nouveaux principes d'économie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population*, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k95554b>.

Sy M. (2014), « Réduire le déficit des échanges extérieurs de la France. Le rôle du taux de change interne », *La note d'analyse*, France Stratégie, septembre, <http://goo.gl/JxCsoJ>.

Visser J. (2016), « What Happened to Collective Bargaining During the Great Recession ? », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 5, n° 9, <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0061-1>.

Annexe

La déroute des indicateurs

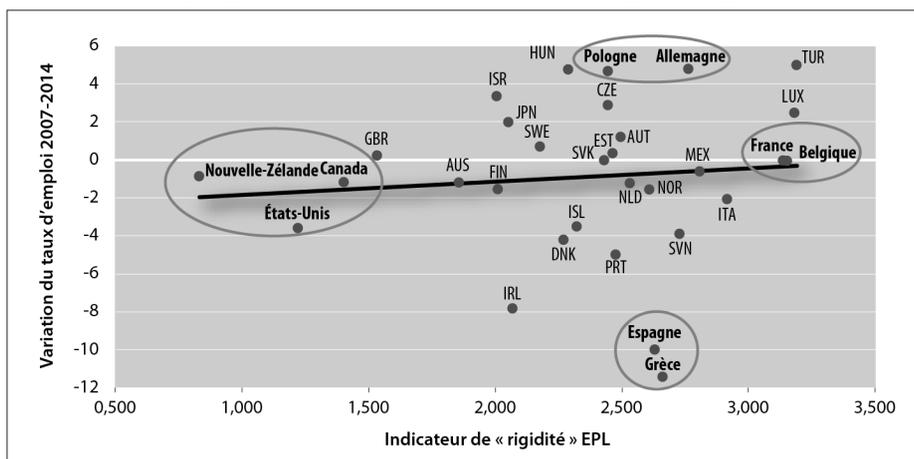
L'OCDE mesure les « rigidités » du marché du travail à l'aide d'une batterie d'indicateurs « EPL » (Employment Protection Legislation) servant à mesurer le degré de protection de l'emploi (OCDE, 2015). On peut critiquer leur mode de construction (Dalmasso, 2014), mais il est aussi utile de montrer qu'on ne peut mettre en lumière aucune corrélation empirique entre ces indicateurs et les performances relatives de l'emploi.

Le graphique 14 suffit à le montrer : il n'existe aucune liaison entre la « rigidité » du marché du travail mesurée par l'indicateur de l'OCDE et la variation du taux d'emploi (la proportion de la population en âge de travailler qui occupe un emploi) entre 2007 et 2014. Des pays supposés « rigides » comme la France ou la Belgique ont des résultats analogues à ceux de pays très « flexibles » comme la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ou le Canada. En sens inverse, des pays dont

le degré de « rigidité » est comparable peuvent avoir de bonnes performances (Pologne, Allemagne) ou de très mauvaises (Espagne, Grèce). Le coefficient de corrélation ($R^2=0,009$) est très faible, ce qui veut dire, en langage courant, qu'on obtiendrait le même genre de graphique par tirage au sort.

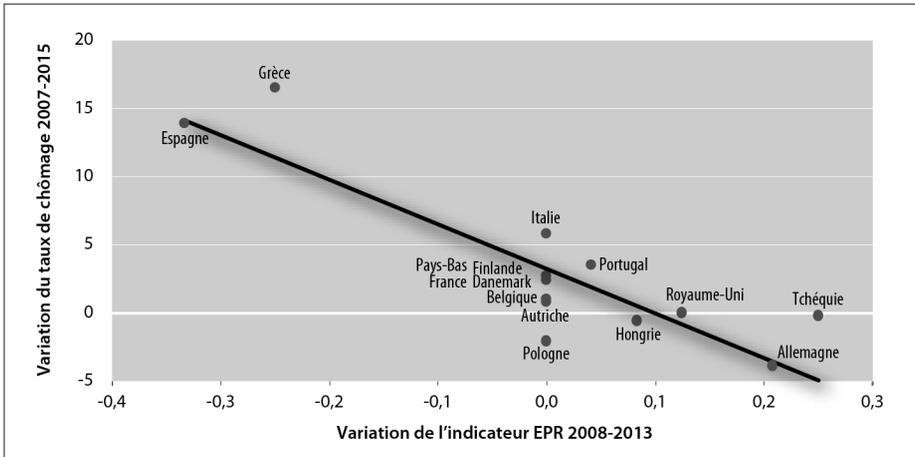
L'exercice est mené par rapport à la valeur moyenne de l'indicateur sur la période 2008-2013, de manière à prendre en compte les caractéristiques structurelles de chaque pays. Si l'on trouve plus approprié d'examiner la variation de l'indicateur afin de prendre en compte les réformes menées depuis le début de la crise, le résultat est catastrophique. On peut ainsi exhiber une forte corrélation inverse entre le taux de chômage et la variation de l'indicateur EPR de l'OCDE qui mesure la protection des emplois à durée déterminée (graphique 15).

Graphique 14. Pas de corrélation entre emploi et rigidité



Sources : OCDE, Eurostat.

Graphique 15. Corrélation inverse entre flexibilisation et chômage



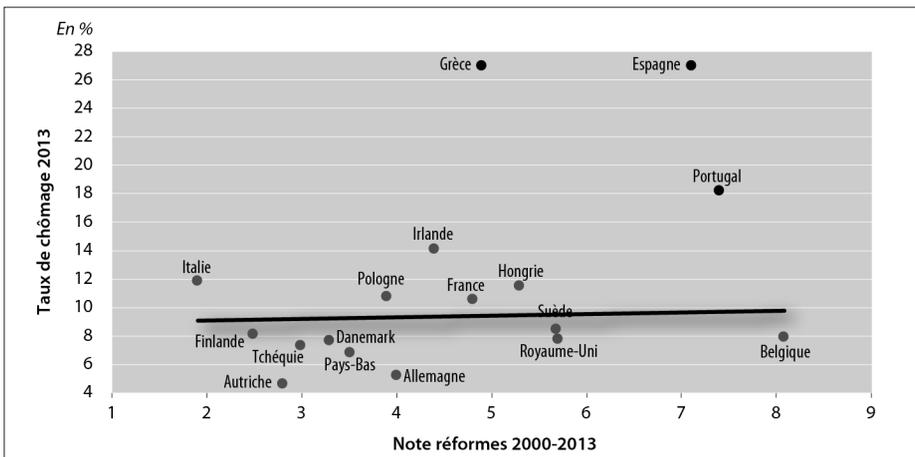
Sources : OCDE, Eurostat.

La Commission européenne a de son côté construit une base de données (LABREF) où sont répertoriées les réformes des marchés du travail. Entre 2000 et 2013 sont ainsi dénombrées 3 500 réformes, dont le rythme s'est accéléré depuis la crise. À partir de ces données, les économistes de l'iAGS¹ ont

attribué à chaque pays une note traduisant leur propension à mettre en œuvre les réformes supposées favorables à l'emploi. Leurs données conduisent au graphique 16 (où les pays sont notés sur 10).

Si on laisse de côté les pays les plus touchés par la crise (Espagne, Grèce, Portugal), on constate l'absence totale de

Graphique 16. Pas de corrélation entre nombre de réformes et chômage



Source : iAGS (2016).

1. Un réseau d'instituts de prévision qui publie chaque année l'Independent Annual Growth Survey.

corrélation ($R^2=0,005$) entre le niveau du taux de chômage de chaque pays en 2013 et leur « note ». Les « bons élèves », par exemple la Belgique, ne réussissent pas mieux que les « mauvais » comme la Finlande. Et si l'on rajoute les trois pays exclus, on trouve une corrélation faiblement positive ($R^2=0,164$) mais qui va dans le mauvais sens.

Ce rapide examen montre que les indicateurs de l'OCDE et de la Commission européenne ne contribuent pas à

expliquer le fonctionnement des marchés du travail. Il n'est pas possible d'affirmer, sur la base des études qui mobilisent ces indicateurs, que les pays les plus flexibles ont mieux résisté à la crise en matière d'emploi. Les différences observées entre les pays ne peuvent pas être ramenées à un indicateur ou à une note, parce qu'elles renvoient à des déterminations économiques et sociales forcément multidimensionnelles.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2017

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES -
Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

ROUTLEDGE STUDIES IN THE EUROPEAN ECONOMY

Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe

Europeanization and beyond

Edited by
Violaine Delteil and
Vassil Nikolaev Kirov



August 2016: 234x156: 252pp
5 illustrations

Hb: 978-1-138-92799-5 | £95.00
eBook: 978-1-315-68211-2

TABLE OF CONTENTS:

Table of Contents; List of Figures; List of Tables; Acknowledgements; Notes on Contributors; Introduction: Revisiting the Transition: Labour Markets, Work and Industrial Relations in the New Europe *Violaine Delteil and Vassil Kirov* Part I. Dependent Capitalisms and Labour changes The Limits of Europeanization in Central Europe: A Critical Perspective on Property Rights, Banking Capital, and Industrial Relations *François Bafail* Dependent Capitalism and Employment Relations in East Central Europe *Jan Drahokoupil and Martin Myant* Institutional Transition, Power Relations and the Development of Employment Practices in Multinational Companies operating in Central and Eastern Europe *Ivana Huneck and John Garry* Segmented capitalism in Hungary: diverging or converging development paths? *Gábor Makó and Miklós Illéssy* Migration and Remittances in the Central and East European Countries *Eugenia Markova* Part II. Formal Dependencies and Informal Resistances to the Europeanisation of labour and IR models The Fate of the 'Hard' and 'Soft' *Acquis communautaires* in the New Member States *Guglielmo Meardi* The European Social Fund in Poland: a Tool for Europeanization and the Redistribution of Power between Domestic Actors *Amélie Bonnet* Trade union influence in Eastern and Central Europe, the example of the Czech Republic *Martin Myant* Building and Reshaping Social Dialogue in the CEECs: from Formal Europeanisation to New Dependencies and Contingencies in Bulgaria and Romania *Violaine Delteil and Vassil Kirov* Expansion of Higher Education and Graduate Employability: Data and Insights from Central and Eastern Europe *Pepka Boyadjieva and Petya Ilieva-Trichkova* Between Commitment and Indifference: Trade Unions, Young workers and the Expansion of Precarious Employment in Poland *Adam Mrazowicki, Mateusz Karolak and Agata Krasowska* Index

Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe

Europeanization and beyond

Edited by **Violaine Delteil**, Institute for European Studies, University Paris 3 Sorbonne Nouvelle, France and **Vassil Nikolaev Kirov**, Institute for the Study of Societies and Knowledge, Bulgarian Academy of Sciences, Bulgaria

Series: Routledge Studies in the European Economy

Over a quarter of a century after the fall of the Berlin Wall and 10 years after their accession to the European Union (EU), Central and Eastern Europe Countries (CEECs) still show marked differences with the rest of Europe in the fields of labour, work and industrial relations. This book presents a detailed and original analysis of labour and social transformations in the CEECs by examining a wide range of countries in Central and Eastern Europe, offering a comprehensive and contrasting view of labour developments.

For more details, or to request a copy for review, please contact: Cara Trevor, Associate Marketing Manager, cara.trevor@tandf.co.uk

 **Routledge**
Taylor & Francis Group

For more information visit:
www.routledge.com/9781138927995

L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son conseil d'administration est composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État, et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Conseil d'administration de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Jean-Paul BOUCHET, *CFDT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Christophe COUILLARD, *CGT-FO*

Michel DONEDDU, *CGT*

Bernard IBAL, *CFTC*

Franck MIKULA, *CFE-CGC*

Membres du Conseil :

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Marylise LÉON, *CFDT*

Sophie TASQUÉ, *CGT-FO*

Quatre représentants du Premier ministre

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*

Jean PISANI-FERRY, *Commissaire général*

France Stratégie

Yves STRUILLLOU, *Directeur général du travail*

N.N.

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Franche-Comté*

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI,

Enseignant à l'université

de Marne-la-Vallée

Sandrine MICHEL, *Maître de conférences à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université*

Michel de Montaigne Bordeaux 3

Frédéric REY, *Maître de conférences*

au Cnam



ires

16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX

Tél : +33 (0)1 48 15 18 90 - Fax : +33 (0)1 48 15 19 18 - E-mail : contact@ires.fr - www.ires.fr