

# LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN EUROPE

**Dominique Redor**

Professeur émérite à l'université de Paris-Est

Chercheur associé au Centre d'études de l'emploi et du travail.

**Les pays de l'Union européenne ont presque tous réformé leurs marchés du travail pour faire face au choc de la crise. Les plus affectés (Europe du Sud et Irlande) ont mis en œuvre des changements institutionnels profonds introduisant plus de flexibilité, souvent sous la pression des institutions internationales et/ou des marchés financiers. Les moins touchés (Europe continentale et du Nord, Royaume-Uni) ont conservé leur modèle institutionnel tout en adaptant certaines règles. Partout, le « *workfare* » a été renforcé, notamment en rendant les systèmes d'indemnisation du chômage moins généreux.**

**Si l'on met de côté l'Irlande et le Royaume-Uni, les premiers pays sont ceux qui privilégiaient une régulation étatique du marché du travail, tandis que les seconds faisaient une large place à la négociation collective. Selon Dominique Redor, la régulation étatique du marché du travail a montré ses faiblesses dans la crise : les économies ont été davantage affectées, et surtout, l'État s'est effacé au profit des institutions internationales et des marchés financiers, tandis que des partenaires sociaux puissants ont permis dans d'autres pays des réformes négociées.**

**C. F.**

Dans l'Union européenne (UE), les questions relatives à l'emploi, aux marchés du travail, et à la protection sociale relèvent, pour l'essentiel, de chaque État membre. C'est même un des principaux reproches qui est fait à l'UE : avoir réalisé l'unité de la monnaie et des marchés et services financiers alors que les domaines de l'emploi, du travail et de la protection sociale restent, pour la plus large part, dans les prérogatives nationales. Mais face au choc provoqué par la crise et ses conséquences sur l'emploi (graphique 1), les pays membres ont enclenché différentes réformes de leur marché du travail et les pays les plus touchés par cette crise, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, ont été placés sous l'assistance de la « Troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et FMI) et se sont vu imposer des programmes d'ajustement struc-

turel comportant des transformations institutionnelles profondes de leurs marchés du travail. D'autres pays dont les finances publiques ont été lourdement affectées ont réalisé des réformes similaires sous la pression des marchés financiers. Les autres membres de l'UE se sont adaptés au choc sur l'emploi provoqué par la crise, tout en conservant leurs spécificités institutionnelles.

D'une manière générale, on peut distinguer trois ensembles d'économies. Dans les premières, les relations entre les agents économiques, y compris les relations d'emploi et de travail passent essentiellement par le marché. Elles sont qualifiées par Hall et Soskice<sup>(1)</sup> « d'économies libérales de marché ». Ces

(1) Hall P.A. et Soskice D. (2001), *Varieties of capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

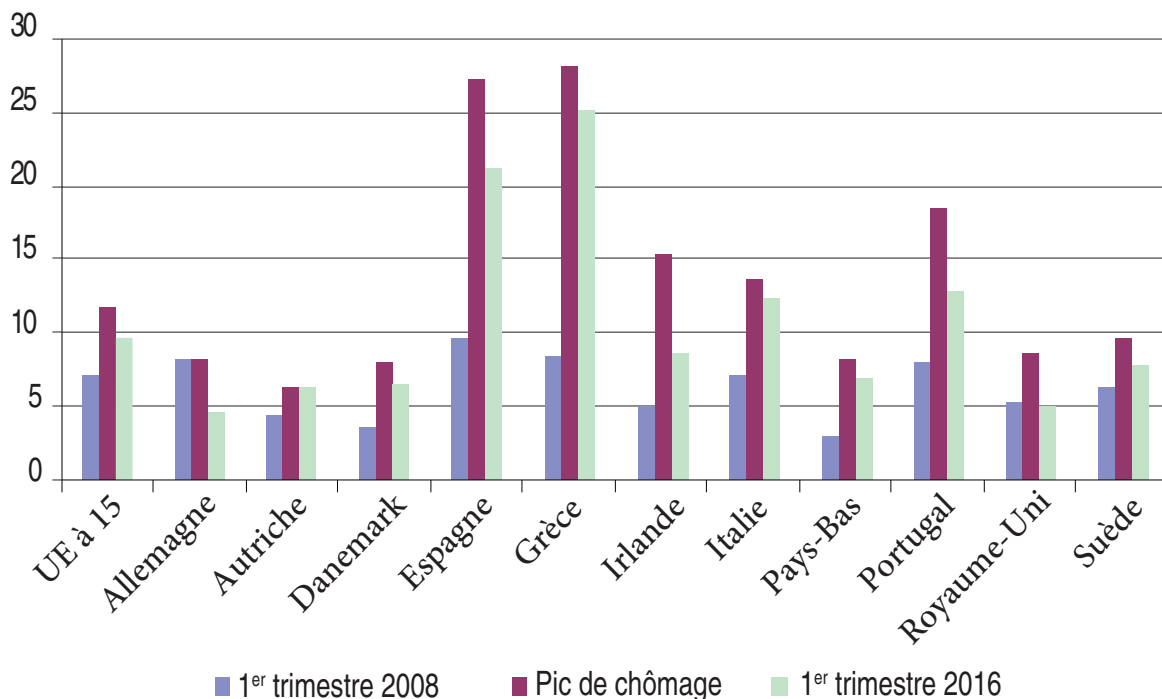
auteurs distinguent ensuite deux types d'économies « coordonnées » : celles où la coordination des relations de travail passe avant tout par des règles juridiques (lois et règlements) et celles où la négociation directe entre les partenaires sociaux est prépondérante, avec une intervention très limitée de l'État.

Dans l'exposé qui suit, nous distinguons les pays où les institutions du marché du travail ont été réformées sous la pression de la Troïka et/ou des marchés financiers et ceux pour qui la contrainte a été moins forte. Parmi les premiers se trouvent surtout des pays où l'État et la loi jouent un rôle déterminant dans la coordination des relations de travail (Grèce, Espagne, Italie, Portugal), et un pays d'inspiration libérale (l'Irlande). Le second groupe se compose d'un pays « libéral », le Royaume-Uni, et de pays où les institutions du marché du travail laissent une large place à différentes formes de négociation collective (Danemark, Suède, Allemagne, Autriche, Pays-Bas). Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ne sont pas traités ici, car ils sont encore dans une phase de construction de leurs institutions du marché du travail, et non pas de réforme.

## Les réformes du marché du travail dans les pays soumis directement ou indirectement aux programmes d'ajustement de la Troïka

Ces pays ont en commun d'avoir été contraints de pratiquer des politiques macroéconomiques d'austérité, et de réformer leurs institutions du marché du travail (Commission européenne, 2012, 2015) (tableau 1). Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, le niveau décentralisé de la négociation collective, celui de l'entreprise, a été systématiquement privilégié. De façon plus précise, les accords et conventions négociés à cet échelon ont porté en premier lieu sur le temps de travail et les salaires. Par exemple, en Grèce, les procédures d'extension des conventions collectives à toutes les entreprises d'une même branche ont été supprimées. De plus, depuis 2010-2011, les accords d'entreprise peuvent déroger aux accords de branche (clause dite d'*opting out*). Ils peuvent être négociés avec des représentants des salariés, y compris des non-syndiqués. Jointes aux restrictions budgétaires, ces accords ont provoqué une

Graphique 1. Taux de chômage dans les pays européens (en %)



Source : Base de données Eurostat (disponible sur [www.europa.eu/eurostat](http://www.europa.eu/eurostat)).

Les taux de chômage concernent le premier trimestre 2008 (juste avant la crise), le premier trimestre 2016 (dernière donnée disponible). Le taux intermédiaire correspond au taux de chômage maximum enregistré pour chaque pays entre 2008 et 2016.

forte baisse des salaires réels en Espagne, Grèce, Irlande et Portugal sur la période 2008-2014 (COE, 2015, t. 2).

Dans les pays de ce groupe, la segmentation du marché du travail n'a fait que se renforcer dans les années qui ont précédé la crise (1990-2008) (COE, 2015, t. 1). En effet, à côté des emplois permanents (CDI), dont la pérennité était relativement protégée par la législation (sauf en Irlande), les emplois temporaires se sont fortement développés. À partir de 2008, les réformes qui ont été menées dans ce domaine ont consisté à diminuer le fossé existant entre les deux types de contrats de travail. L'accent a été mis surtout sur l'assouplissement des CDI, avec parfois des législations visant à limiter le recours aux CDD (tableau 1).

Par ailleurs, le recours au « *workfare* », qui consiste à rendre le travail plus rentable par rapport au chômage ou à l'inactivité (*make work pay*) a été généralisé et s'est traduit partout par une réduction du montant et de la durée d'indemnisation du chômage (tableau 1). Le cumul des indemnisations avec des emplois à rémunérations et horaires faibles a également été autorisé afin d'encourager les « petits boulots » (tableau 1). Ces mesures s'inscrivent dans un ensemble plus large de

politiques actives du marché du travail destinées à augmenter le taux d'emploi : subventions à l'embauche de personnes particulièrement touchées par le chômage (Espagne, Italie, Portugal, tableau 1), formation ou requalification des populations les plus touchées par le chômage (les jeunes, et les personnes ayant un faible niveau d'éducation). De même, les services publics de l'emploi, leur organisation et leurs moyens, ont été améliorés et étendus. La réforme la plus profonde a eu lieu en Italie, où les différents régimes d'indemnisation du chômage et les agences de placement des chômeurs étaient séparés. Depuis 2014, une agence pour l'emploi unique coordonne l'indemnisation du chômage, l'accompagnement, et la formation des chômeurs. Certains pays comme l'Irlande et le Portugal ont recours à des entreprises privées pour accompagner et placer les chômeurs,

## Les réformes du marché du travail au Royaume-Uni et dans les pays à forte tradition de négociation collective

Nous évoquons ici les pays qui ont le mieux résisté à la crise sur le plan financier et de l'emploi :

Tableau 1. Transformations institutionnelles dans les pays soumis aux plans d'ajustement structurel

	Espagne	Grèce	Irlande	Italie	Portugal
<b>Négociation collective</b>	Loi de 2012 : les salaires et temps de travail sont déterminés au niveau de l'entreprise	2010 : procédure d'extension des conventions collectives supprimées. 2011 : clause d' <i>opting out</i>	2012 : les entreprises ont le droit de déroger aux accords nationaux	2012 : temps et organisation du travail négociés au niveau des entreprises et non des branches	2012 : clause d' <i>opting out</i> autorisée en cas de difficultés de l'entreprise.
<b>Réglementation CDI/CDD</b>	CDI : extension des causes de licenciements, limitations du recours aux CDD			2011, élargissement des causes de licenciements, augmentation des cotisations sur CDD	
<b>Licenciements collectifs</b>	Suppression de l'autorisation administrative des licenciements, réduction des indemnités	Limitation de la procédure aux licenciements supérieurs à 10 % des effectifs		Suppression de la réintégration des salariés injustement licenciés	Critères d'ordre des licenciements fondés sur l'ancienneté supprimés
<b>Indemnisation du chômage et <i>workfare</i></b>	Dégressivité des indemnités de chômage à partir du 7 <sup>e</sup> mois	2012, réduction de toutes les indemnités de 22 %, réduction de la durée d'indemnisation	Réduction de la durée d'indemnisation à 9 mois.	Unification du système d'indemnisation, plafond fixé à 1195 euros mensuels, dégressivité des indemnités	Plafond d'indemnisation fixé à 1 048 euros mensuels, durée d'indemnisation réduite à 12 mois.
<b>Subventions à l'embauche</b>	Réduction des cotisations sociales pour l'embauche de jeunes (- 30 ans)			Exonération des cotisations sociales pendant 3 ans maximum pour toute embauche en CDI et CDD	Subvention forfaitaire à l'embauche de toute personne de moins de 30 ans ou plus de 45 ans

Source : d'après COE (2015), tome 2 et Commission européenne (2012).



l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, Royaume-Uni et la Suède (graphique 1). Conformément au mode de régulation du marché du travail en vigueur dans ces pays, les réformes n'ont pas été introduites le plus souvent par l'État, mais *via* la négociation collective, sauf au Royaume-Uni dont le marché du travail est depuis longtemps libéral. Notamment, les réductions du temps de travail et la modération salariale ont été mises en place dans ce cadre conventionnel en Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède. Les règles relatives aux licenciements individuels et collectifs n'ont pas été modifiées (tableau 2). Il faut mentionner que ces règles sont peu contraignantes (Allemagne, Autriche, Danemark) et les changements d'emplois fréquents. Cette mobilité donne une flexibilité importante au marché du travail, et réduit le chômage de longue période (par rapport aux pays du premier groupe). Cependant, pour ce qui est des ajustements du temps de travail et des salaires, les accords collectifs de branche sont devenus le plus souvent non contraignants, et ont laissé libre la négociation d'entreprise pour s'ajuster au plus près à la conjoncture. Par exemple au Danemark, 80 % des accords de branche ont autorisé une fixation des salaires au niveau de l'entreprise. C'est pour quoi une certaine tendance à la décentralisation

de la négociation au niveau des entreprises se dessine dans ces pays (COE, 2015, t. 2).

Au Royaume-Uni, les gouvernements conservateurs, à partir de 2011, ont introduit des règles nouvelles de façon à rendre le marché du travail encore plus flexible, et à faire de leur pays le lieu le plus « *business friendly* » d'Europe. Par exemple, les indemnités dues en cas de licenciements abusifs, qu'ils soient individuels ou collectifs, ont été plafonnées à un an de salaire (auparavant deux), quelle que soit l'ancienneté de la personne licenciée. De même les frais à engager pour un ou des salariés qui veulent introduire une instance devant un tribunal contre leur employeur, ont été considérablement augmentés, de façon à réduire le recours aux tribunaux.

Par ailleurs, la plupart des pays de ce deuxième groupe n'échappent pas à la segmentation accrue du marché du travail, liée en partie à l'essor des contrats de travail temporaires et des emplois précaires. Au Royaume-Uni, cette tendance est ancienne avec les contrats « zéro heure » qui n'offrent à ses titulaires aucune garantie en termes d'heures travaillées. Les employeurs sont libres d'employer, ou de ne pas employer, les personnes concernées en fonction de l'évolution de leur activité. On comptait 250 000 titulaires de ce type de contrat en 2012 et 744 000 en 2015. Le développement de ces contrats accroît les inégalités de salaires et de revenus. Les mauvaises conditions de travail et le manque de formation et d'expérience pèsent sur les performances macroéconomiques : de 2008 à 2013, la productivité horaire du travail a constamment baissé (de 0,5 % à 1 %, suivant les années) au Royaume-Uni (COE, 2015, t. 2, p. 283-285).

En Allemagne, les emplois permanents (CDI) disposent d'une protection relativement forte par le biais des accords collectifs de branche. Néanmoins les réformes Hartz (2003-2005) ont autorisé le développement de contrats et d'emplois atypiques (mini-jobs). Il s'agit d'emplois le plus souvent à temps partiel dont le montant minimum a été établi à 400 euros par mois, puis 450 (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013). Les cotisations sociales (uniquement à la charge de l'employeur) ont été fixées à 30 %. Dans la mesure où jusqu'en 2015, il n'existait pas de salaire minimum légal national, mais des minima très inégaux arrêtés par les accords de branche, le développement de ces contrats est à l'origine de la stagnation, voire certaines années, de la régression du coût salarial moyen en Allemagne,

et de la forte segmentation de son marché du travail. En effet, les transitions de salariés des mini-jobs vers des emplois stables sont rares (COE, 2015, t. 2, p. 22-23). Les Pays-Bas ont suivi une évolution proche de l'Allemagne avec l'expansion à partir de la fin des années 1990 des contrats atypiques (contrats zéro heure, et mini-contrats à l'allemande). De même en Suède, les CDD, souvent à temps partiel, et faiblement rémunérés, se sont développés à partir de 2008.

Ces évolutions ont eu des conséquences négatives à la fois sur le plan social (accroissement des inégalités, augmentation de la pauvreté) et sur le plan économique (très faible productivité des personnes occupant des emplois atypiques, difficultés, voire impossibilité de se former, et d'acquérir une expérience professionnelle en rapport avec les techniques actuelles). Les gouvernements des pays concernés ont réagi par l'augmentation du salaire minimum (Royaume-Uni) ou l'instauration d'un salaire minimum légal au niveau national (Allemagne, tableau 2). Du point de vue de la collectivité, les arguments en faveur d'une généralisation, ou d'une augmentation du salaire minimum, sont de deux ordres. Tout d'abord, l'objectif est d'inciter les entreprises à rationaliser l'emploi de leurs salariés, par exemple en utilisant des moyens de production plus modernes, et en les formant davantage aux technologies actuelles, de façon à accroître leur productivité. De l'autre côté, un salaire minimum supérieur est supposé inciter les inactifs et les chômeurs à accepter plus facilement un emploi. Une des conséquences attendues de cette stratégie est la diminution de certaines dépenses publiques (indemnités de chômage, primes à l'emploi, différentes formes d'aide sociale).

Aux Pays-Bas, la tentative pour réduire la segmentation du marché du travail a pris la forme d'un accord tripartite (gouvernement, syndicats de salariés, syndicats d'employeurs), consacré par une loi en avril 2013. L'accord prévoit un assouplissement de la réglementation des CDI (en matière de licenciement) et une certaine protection des salariés recrutés sous des contrats flexibles (tableau 2).

Enfin, un trait commun entre les pays de ce groupe et le groupe précédent est le développement du *workfare*. D'une manière générale, la générosité des systèmes d'indemnisation du chômage a été réduite, tout en restant nettement supérieure aux normes du premier groupe, sauf pour le Royaume-Uni, traditionnellement très restrictif en la matière (tableau 2). Les pouvoirs

des services publics de l'emploi ont été accrus, tandis que les devoirs des chômeurs en matière de recherche d'emploi et de formation ont été précisés et accentués, sous menace de suspension des indemnités de chômage. Cependant, dans ce groupe de pays, dont les finances publiques sont moins contraintes que dans les précédents, d'importants moyens financiers ont été mobilisés, soit pour inciter les entreprises à embaucher des personnes particulièrement touchées par le chômage (baisse des cotisations sociales en Suède et Autriche pour les chômeurs de long terme), soit pour inciter les salariés à accepter des emplois, même très faiblement payés. Le principal outil a été la prime pour l'emploi, qui a été instaurée en Suède en 2007 et renforcée au Danemark à partir de 2012. Au Royaume-Uni, cette prime représentait jusqu'en 2012 30 % des dépenses sociales (hors pensions). Elle a été revue à la baisse en 2013 (tableau 2).



Les quatre États d'Europe du Sud ont transformé profondément leurs institutions du marché du travail, sans que les partenaires sociaux n'interviennent réellement. Ces évolutions vont toutes dans le sens d'une libéralisation et d'une décentralisation au niveau des entreprises des règles définissant les relations d'emploi et de travail. La baisse des garanties offertes par les CDI et de la protection contre les licenciements individuels et collectifs, a été décidée par les gouvernements en place. Ainsi apparaît clairement la faiblesse du modèle étatique lorsqu'il est confronté à une crise grave. Les rôles très limités des corps intermédiaires (syndicats) et des institutions bipartites (négociation collective formalisée) ne leur permettent pas de prendre part aux décisions concernant les changements institutionnels. L'État devient alors la courroie de transmission des conditions posées par les institutions financières internationales ou les marchés financiers.

Dès lors se pose la question de la pérennité de ce type de coordination. Dans les pays où l'État jouait un rôle déterminant, n'est-il pas en train de détruire lui-même le mode de coordination qu'il a assuré jusqu'à la crise ? Deux types de régulation du marché du travail vont-ils prévaloir dans l'UE, une *via* la négociation collective (en gros l'Europe du Nord, l'Allemagne et l'Autriche), et une *via* le marché (Royaume-Uni) ? La question peut paraître étrange au moment où le Royaume-Uni s'appête à quitter l'UE. Mais l'Irlande a un marché du travail comparable et les PECO sont

	Allemagne	Danemark	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<b>Négociation collective</b>	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Pas de changement dans la négociation collective qui reste limitée au niveau de l'entreprise	Le système de négociation bipartite est peu modifié
<b>Indemnisation du chômage</b>	2003-2005 réduction de la période d'indemnisation du chômage à un an. En 2008, elle est passée à 15 mois (personnes de plus de 50 ans)	Durée maximale d'indemnisation réduite à 2 ans. Extension possible à 4 ans avec indemnités réduites	2016 : réduction de la durée d'indemnisation de 38 à 24 mois. À partir de 6 mois, un chômeur ne doit plus refuser un emploi « convenable ».	Durée de l'indemnisation limitée à 6 mois	2007 : dégressivité avec le temps (450 jours au maximum). Limitation à 75 jours pour les chômeurs partiels.
<b>Workfare, prime à l'emploi</b>		Renforcement de la prime à l'emploi créée avant la crise		Prime à l'emploi traditionnellement élevée. En 2013, son montant est abaissé, la prime versée aux familles nombreuses est plafonnée.	2007 : instauration d'une prime à l'emploi pour inciter les salariés à accepter un emploi faiblement rémunéré
<b>Salaire minimum</b>	Création d'un salaire minimum. Loi entrée en vigueur en 2015 : s'applique à tous les salariés, minimum fixé à 8,50 euros/h.			Nouveau salaire minimum : National Living wage entré en vigueur en 2016 s'applique à tous les salariés âgés de plus de 25 ans, minimum fixé à 7,20 £, augmentation de 25 % prévue à l'horizon 2020.	

Source : d'après COE (2015), tome 2

encore dans une phase de construction de leurs institutions du marché du travail dans une perspective très libérale. Or, il est très long et difficile de construire un système de relations sociales et de négociation collective cohérent allant du niveau intersectoriel, en passant par les branches, jusqu'aux entreprises. L'option libérale peut s'imposer plus facilement dans le vide laissé par le communisme dans les PECO et par la crise dans les pays d'Europe du Sud.

La France se trouve également confrontée à la réforme de ses institutions du marché du travail. Si l'on se fie à l'expérience européenne, le choix peut se résumer, à l'avenir, soit à se rapprocher du modèle bipartite de négociation collective de type nordique, soit à évoluer vers le modèle libéral.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Commission européenne** (2012), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece », *European economy*, occasional papers n° 94, mars.
- **Commission européenne** (2015), « Memorandum of Understanding Between the European Commission and the Hellenic Republic and the Bank of Greece », mimeo. <https://ec.europa.eu>
- **Lallement M.** (2013), « Conflits sociaux, négociations collectives et marchés du travail : une comparaison internationale », *Problèmes Économiques*, février, n° 3, p.58-68.
- **Redor D.** (2013), « Lutter contre le chômage dans un contexte de crise : comparaisons internationales », *Problèmes Économiques*, février, n° 3, p. 84-93.
- **Conseil d'orientation de l'emploi** (2015), *Les réformes du marché du travail en Europe*, tome 1, Rapport général, tome 2, Monographies.