

Les réformes du travail en Europe

Dans la majorité des pays européens, des réformes du travail ont été mises en place depuis 2008, sur le modèle allemand de l'après réunification. Deux buts : restaurer la situation de l'emploi et surtout regagner en compétitivité pour les entreprises. On en trouve les grandes lignes dans le livre vert de la Commission des Communautés Européennes «Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle» du 22 novembre 2006.

Emploi

S'agissant de l'emploi permanent, les réformes ont été, depuis 2008 d'ampleur variable. Elles ont été, globalement, d'autant plus importantes que le degré de protection de l'emploi était élevé, comme en Italie, en Espagne et au Portugal. Elles ont porté sur différents aspects de la réglementation : le motif du licenciement (Espagne, Pays-Bas, Portugal), la procédure de licenciement (Espagne, Portugal, Royaume-Uni), la compensation du licenciement - avec une tendance à la baisse des indemnités légales de rupture (Portugal, Espagne, Pays-Bas) - et un encadrement des réparations judiciaires en cas de licenciement jugé abusif - soit via une limitation des possibilités de réintégration (Espagne, Italie), soit par un encadrement des indemnités judiciaires (Espagne, Italie, Royaume-Uni). Elles ont également cherché à privilégier la

conciliation (Royaume-Uni et Italie), à limiter le recours au juge (Italie, Royaume-Uni, Irlande) et à développer des formes de rupture du contrat de travail par consentement mutuel (Italie). Elles ont également porté sur les licenciements collectifs qui ont été assouplis (Espagne, Portugal).

S'agissant de l'emploi temporaire ou atypique, les réformes ont été moins univoques. Si le contrat à durée déterminée a pu être parfois assoupli (Italie), il a été également mieux encadré (Espagne, Pays-Bas, Suède, Italie à nouveau). Ce sont surtout certaines formes particulières d'emploi aux limites du salariat qui ont été mieux encadrées : suppression des contrats parasubordonnés en Italie, révision du régime des mini et midi jobs en Allemagne, meilleur encadrement des contrats zéro heures au Royaume-Uni.

Décentralisation de la négociation collective

Cette décentralisation s'appuie sur la mise en oeuvre souvent convergente d'une série de réformes :

- révision de la hiérarchie des normes avec l'introduction soit de la possibilité, pour les accords de niveau inférieur, de déroger aux accords de niveau supérieur, voire à la loi, soit de la faculté, dite d'«opt-out» pour les employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives (Portugal, Espagne, Irlande, Italie) ;

- limitation dans le temps de la durée des accords et restriction des possibilités d'extension des accords de branche (Espagne, Portugal) ;
- ouverture ou extension de la possibilité de négocier des accords d'entreprise avec des représentants élus (Italie, Portugal) ;
- réforme de la représentativité syndicale et des conditions de validité des accords (Italie) ;
- extension des possibilités de flexibilité interne via la modification unilatérale du contrat de travail (Espagne, Portugal).

Modération salariale et de baisse du coût du travail

Depuis 2008, les outils de régulation salariale ont fréquemment fait l'objet de réformes ou de nouvelles pratiques - généralement en lien avec les évolutions de la négociation collective mentionnées plus haut - avec le plus souvent pour objectif d'obtenir une plus grande modération salariale. De fait, la période 2009-2014 s'est traduite par un ralentissement significatif de la croissance des salaires réels au travers notamment :

- du gel ou de la baisse du salaire minimum légal (Portugal, Irlande) ;

- du plafonnement de revalorisations conventionnelles (Italie, Espagne, Danemark) ;
- de l'allègement des charges sociales et fiscales pesant sur le travail (Italie, Suède, Espagne), avec notamment une logique d'incitation à l'embauche en CDI (Italie, Espagne).

Plus récemment, la place des salaires minima légaux semble se renforcer : mise en place en Allemagne, négociation sur sa mise en place en cours en Italie, forte revalorisation annoncée au Royaume-Uni.

Assurance chômage

Alors que dans la première phase de la crise les dispositifs d'assurance chômage ont été mobilisés dans une logique contracyclique (1), ils ont le plus souvent été réformés par la suite pour accélérer le retour à l'emploi : baisse du taux de remplacement et introduction ou renforcement de la dégressivité (Suède, Espagne, Portugal, Italie), baisse de la durée d'indemnisation (Suède, Danemark, Portugal, Irlande,

Pays-Bas) et renforcement du contrôle de la recherche d'emploi (Portugal, Espagne, Italie, Pays-Bas).

A l'inverse, là où il ne couvrait qu'une faible partie des salariés, le champ de l'indemnisation a parfois été étendu, soit en jouant sur la durée minimale d'affiliation (Portugal, Italie), soit en ouvrant l'assurance à certains non-salariés (Italie, Portugal).

Les réformes ont-elles eu un effet sur l'emploi et le chômage ?

Les pays qui avaient, dès avant la crise, corrigé des déséquilibres structurels sur le marché du travail et activé leurs politiques de l'emploi ont été moins touchés et se rétablissent plus facilement : c'est le cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Autriche, du Danemark et de la Suède.

A l'inverse, les pays, qui n'ont pu, faute de réformes adaptées ou suffisantes, résoudre avant le déclenchement de la crise les principales faiblesses du marché du travail (dualisme, faible taux de participation, structure de l'emploi, niveau et structure des compétences de la population active), ont enregistré

une dégradation à la fois plus forte et plus durable de la situation de l'emploi. La baisse du taux de chômage a été plus tardive, et cela, indépendamment du niveau observé en entrée de crise.

Dans ces pays (Irlande, Espagne, Italie, Portugal), qui sont aussi ceux dans lesquels les réformes, les plus récentes ont été les plus poussées, l'amélioration de la situation de l'emploi tient d'abord au retour de la croissance. Elle tient également pour partie aux premiers effets de ces réformes, sans qu'il soit possible à ce stade d'isoler leur impact propre.

Les réformes ont-elles permis d'améliorer la compétitivité des économies ?

Si l'on retient pour critère le coût salarial unitaire (CSU), et même si la compétitivité dépasse naturellement ce seul indicateur, on observe que :

- avant la crise, les CSU connaissaient des évolutions très contrastées selon les pays ;
- depuis la crise, parallèlement aux réformes et aux politiques de modération salariale, on constate une

correction de ces écarts, même si les évolutions de la productivité restent disparates selon les pays. Les réformes entreprises par des pays qui étaient en situation défavorable ont donc conduit à améliorer leur compétitivité-coût.

Les réformes ont-elles eu des conséquences sur les inégalités et la pauvreté ?

Il est difficile d'établir un lien entre les réformes du marché du travail passées et en cours avec l'évolution récente des inégalités et de la pauvreté compte tenu de leurs explications multifactorielles.

Avant la crise, le taux de pauvreté moyen de l'Union européenne était de 16 %. Deux groupes clairs se distinguaient de cette moyenne à des niveaux très différents :

- d'un côté, les pays nordiques et continentaux affichaient des taux inférieurs à la moyenne européenne. Il convient cependant de remarquer que, parallèlement à la mise en oeuvre des réformes Hartz, le taux de pauvreté en Allemagne avait augmenté de près de 3 points juste avant la crise ;
- de l'autre, les pays anglo-saxons et latins, au minimum deux points au-dessus de la moyenne, bien que leurs taux tendaient à diminuer au cours de la période.

Depuis la crise, et parallèlement au mouvement de réformes engagé, la situation apparaît plus contrastée :

- les inégalités, mesurées au travers du coefficient de Gini*, ont légèrement augmenté depuis 2007. En se fondant sur une grille d'analyse construite par le BIT permettant d'apprécier l'origine des changements en

termes d'inégalités entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres jusqu'à 2010, il n'est pas possible d'attribuer de manière générale l'origine des changements à des effets liés au marchés du travail (effet emploi et effet salaire) ou à d'autres effets (liés essentiellement à la redistribution) : les deux effets jouent différemment selon les pays ;

- la pauvreté observée depuis 2007, tant la pauvreté au travail que la pauvreté générale, a augmenté. Il est cependant difficile d'établir, à ce stade, une corrélation mécanique entre la nature, le rythme et l'intensité des réformes et l'évolution de la pauvreté. Dans les pays qui avaient engagé des réformes substantielles de leur marché du travail avant la crise (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède, Royaume-Uni), l'évolution du taux de pauvreté semble s'expliquer aussi par le moindre jeu des transferts sociaux. A l'inverse, dans les pays qui n'ont engagé leurs réformes qu'avec la crise (Espagne, Irlande, Italie, Portugal), la hausse de la pauvreté semble tenir pour l'essentiel au fonctionnement du marché du travail (effet emploi et effet salaire). Avant transferts, la hausse du taux de pauvreté est forte, mais le jeu des transferts sociaux permet d'en atténuer l'impact.

Le cas très particulier de l'Allemagne

Dans le recensement des réformes du marché du travail intervenues depuis 2008, l'Allemagne apparaît peu. Si tel est le cas, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas réformé, mais car l'essentiel des réformes de structure est intervenu avant 2008.

Dans les années 1990, l'Allemagne a été confrontée à un choc massif issu pour l'essentiel de la réunification qui a profondément déstabilisé l'économie allemande (avec une perte importante de compétitivité et une atonie de la croissance) et déséquilibré son marché du travail : le taux de chômage est ainsi passé de 5,5 % en 1991 à 9,6 % en 1997, puis, après une légère rémission, à 11,2 % en 2005.

Face à cela, l'Allemagne a engagé une série de réformes - dont l'«agenda 2010» présenté par le chancelier Schröder en 2002 en est certainement la

plus illustrative - mais a également fait évoluer ses pratiques dans les entreprises pour regagner en compétitivité et restaurer la situation de l'emploi, dans un contexte qui plus est marqué par son vieillissement démographique.

Ces réformes et évolutions ont été principalement les suivantes :

- un assouplissement du régime du licenciement pour les entreprises de moins de 10 salariés (le seuil d'application de la loi sur le licenciement est remonté de 5 à 10 salariés) ;
- le développement d'emplois atypiques à bas coût (mini jobs et midi jobs), ainsi qu'une libéralisation de l'intérim ;
- une décentralisation importante de la négociation collective de la branche vers l'entreprise (engagée en

1997 par l'accord dans la chimie qui introduit la possibilité de clauses d'ouverture, puis étendue par la suite à d'autres branches dont la métallurgie avec l'accord de Pforzheim de 2004) permettant d'intensifier les possibilités de flexibilité interne, et une diminution du taux de couverture conventionnelle ;

- une maîtrise du coût du travail (les coûts salariaux unitaires sont inférieurs en 2007 au niveau de 2000) grâce à une forte modération salariale et à une diminution des charges sociales en 2007 (compensée par une hausse de 3 points du taux de TVA) ;
- une révision de l'indemnisation du chômage avec une réduction de sa durée et une fusion entre l'assistance

chômage et l'aide sociale conduisant à une diminution du montant d'indemnisation ;

- une réforme du service public de l'emploi avec une transformation de l'agence fédérale et des exigences renforcées en matière de recherche d'emploi et d'offre valable d'emploi ;
- de nouvelles politiques actives : extinction des retraits anticipés, subventions salariales à la reprise d'emploi par les chômeurs, aides à la création d'entreprise, contrats de réinsertion.

Depuis 2008, les réformes mises en oeuvre ont pour l'essentiel consisté à ajuster à la marge les réformes conduites entre 1996 et 2005, la seule réforme véritablement structurante étant la mise en place au 1^{er} janvier 2015 d'un salaire minimum.

En Grande-Bretagne, une politique authentiquement libérale

Si on la juge à la seule évolution du taux de chômage, c'est une réussite incontestable : monté jusqu'à 8,5 % en 2011 (soit un niveau moins élevé que dans bien d'autres pays européens grâce à la politique active du gouvernement travailliste et de la banque d'Angleterre, il vient de redescendre à 5,1 %). Si on fait un bilan complet, en mettant en regard le coût social des mesures prises, on constate que ce succès est chèrement payé par une partie de la population. Les quelques exemples de réformes menées outre-Manche qui vont suivre sont développés dans un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi.

Le contrat zéro heure : temps partiel subi

La plus connue et la plus emblématique de ces réformes est sans conteste le contrat zéro heure, que l'Office national des statistiques préfère désigner par le sigle NGHC, pour No Guaranteed Hours Contract. Celui qui signe un tel contrat avec une entreprise n'a en effet aucune garantie sur le nombre d'heures qu'il effectuera dans la semaine ou le mois et donc sur sa rémunération. Jeremias Prassl ironise ainsi sur la force de l'engagement pris par les deux parties: «*Peut-être que je te proposerai du travail, peut-être que tu l'accepteras!*» Autrement dit, l'employeur ne propose des heures de travail que s'il en a besoin et celui à qui il les propose peut les refuser, du moins en théorie, car le rapport de forces n'est évidemment pas équilibré: refuser des heures de travail, c'est s'exposer à ne plus en recevoir. Mais cela peut arriver car le même travailleur peut signer des contrats zéro heure avec plusieurs employeurs et peut donc être amené à faire un choix entre plusieurs propositions arrivant simultanément.

Il faut toutefois le souligner : le contrat zéro heure n'est pas une invention démoniaque du gouvernement conservateur de David Cameron. Au contraire, ce dernier a même fait voter en 2015 une loi qui interdit une clause particulièrement scandaleuse que l'on pouvait rencontrer dans certains contrats: l'exclusivité. Le salarié s'engageait à ne pas souscrire d'autres contrats zéro heure ou à ne le faire qu'avec l'accord de son employeur. Dans ces conditions, il n'avait d'autre choix que de rester près de son téléphone et à attendre qu'on veuille bien faire appel à lui. Des clauses de ce genre ne figuraient cependant que dans 10 % environ des contrats zéro heure ; la réforme Cameron ne change pas fondamentalement la situation. Et cette situation s'aggrave.

Si le contrat zéro heure existe depuis plusieurs décennies, il se répand à très vive allure depuis quelques années. Selon les évaluations issues de la dernière enquête emploi (Labour Force Survey) menée auprès des ménages, le nombre de personnes travaillant avec un tel contrat aurait atteint le niveau de 801 000 au quatrième trimestre 2015, alors qu'on en comptait seulement 250 000 en 2012. Ils représenteraient environ 2,5 % de l'emploi total. La dernière enquête menée auprès des entreprises faisait état, elle, de 1,7 million de contrats zéro heure. L'écart entre les deux enquêtes peut s'expliquer par le fait qu'une même personne peut avoir conclu plusieurs contrats avec des employeurs différents.

L'appellation contrat zéro heure peut être trompeuse dans la mesure où elle laisse croire qu'on peut avoir signé de tels contrats et ne pas travailler, ou très peu. En réalité, la moyenne se situe aux alentours de vingt-cinq heures par semaine, ce qui représente nettement plus qu'un travail à mi-temps. Mais beaucoup de ceux qui en ont souscrit un déclarent qu'ils aimeraient travailler davantage. C'est donc une forme de travail à temps partiel subi, qui touche surtout les femmes, les moins de 25 ans et les plus de 65 ans, avec en plus une grande incertitude sur le montant final du revenu mensuel. On retrouve ces contrats principalement dans l'hôtellerie et la restauration, mais aussi l'éducation, la santé et les soins aux personnes âgées.

Le contrat de salarié-actionnaire

Moins connu, mais encore plus étonnant, est le contrat de salarié-actionnaire, qui est dû celui-là au précédent gouvernement Cameron. Adopté par le Parlement en 2012, en dépit de l'opposition de certains députés conservateurs et des réserves de la Chambre des Lords, il prévoit que l'entreprise verse au salarié ayant signé le contrat des actions pour un montant d'au moins 2 000 livres (plus de 2 500 euros). En contrepartie, le salarié renonce à aller devant les tribunaux s'il estime qu'il est victime d'un licenciement abusif et renonce aussi à ses indemnités de licenciement. De surcroît, les actions accordées peuvent avoir des caractéristiques très particulières: elles peuvent être privées du droit de vote en assemblée générale et même ne pas donner droit à dividendes, ce qui signifie que la revente de telles actions sur le marché peut être difficile et se faire avec une forte décote par rapport aux actions ordinaires.

On est là en pleine idéologie. Il s'agissait, comme l'a expliqué à l'époque le Chancelier de l'Échiquier (ministre des Finances), George Osborne, d'associer le salarié à la réussite de l'entreprise, en somme de réaliser l'alliance capital-travail, mais dans des conditions en fait peu favorables au travail... Personne ne s'y est trompé et ce miroir n'a trompé que peu d'alouettes. Peu d'entreprises ont en définitive proposé ce type de contrat et seuls quelques cadres supérieurs, séduits par les avantages fiscaux liés à la détention des actions reçues, ont accepté de jouer ce jeu dangereux.

Simplifier le droit du licenciement et en limiter le coût

Pour contester un licenciement abusif devant les tribunaux du travail, il faut désormais avoir deux ans d'ancienneté dans l'entreprise au lieu d'un an comme c'était le cas auparavant. Résultat : environ 3 millions de salariés sont ainsi privés du droit de formuler un recours contre un éventuel licenciement. Et le montant maximal des indemnités dues par l'employeur a été fortement abaissé : il s'établit désormais à douze mois de salaire ou 74 200 livres (95 060 euros) et c'est le plus bas de ces deux montants qui s'applique.

Pour couronner le tout, l'accès à cette justice du travail est désormais payant: entre 160 et 260 livres (entre 205 et 330 euros) au moment du dépôt du recours, entre 250 et 950 livres (entre 320 et 1 215 euros) au moment du passage en audience. Ces sommes sont

remboursées si le salarié obtient gain de cause, mais, pour les plus modestes, l'effet dissuasif joue à plein: après la mise en place de ce système, le nombre des requêtes a chuté de 64 % en un an. On se plaint ici de l'engorgement des prud'hommes : voilà une recette simple et efficace de résoudre le problème...

Encadrement du droit de grève

Le programme du gouvernement Cameron issu des élections législatives de 2015, tel qu'il a été lu par la reine devant les deux chambres du Parlement, prévoit que «*les gens qui travaillent durs ne soient pas perturbés par les mouvements de grève minoritaires*». Pour qu'une grève soit licite, il faudra qu'au moins 50 % des salariés de l'entreprise ou de l'administration concernée aient participé au vote (ensuite une majorité simple suffit) et, s'il s'agit de services tels que l'éducation, la santé ou les transports, il faudra qu'au moins 40 % des personnes ayant le droit de vote se soient prononcées pour la grève.

On peut penser que ce genre de proposition rencontrerait ici un certain succès auprès des gens qui en ont marre des grèves intempestives dans les transports en commun, mais il faut reconnaître qu'un tel encadrement du droit de grève poserait des problèmes et que les syndicats qui s'opposent à la réforme du Code du Travail auraient alors de vraies raisons de demander le retrait pur et simple du projet de loi.

Sources :

Rapport *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, Paul-Henri ANTONMATTEI et Jean-Christophe SCIBERRAS, 07 novembre 2008

Rapport *Les réformes des marchés du travail en Europe*, Conseil d'orientation pour l'emploi, 05 novembre 2015

- (1) Politique économique dont la finalité est d'empêcher les fluctuations d'activité économique dans l'ensemble de l'économie nationale, ou d'en réduire l'ampleur. Le problème de la politique contracyclique est que, avec l'ouverture accrue des frontières, la capacité à mener une politique économique indépendante, et adaptée aux nécessités nationales a diminué, alors même que les cycles d'activité des grands ensembles mondiaux (Etats-Unis, Europe occidentale, Japon) avaient tendance à se décaler.
- (2) Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.