



Les réformes des marchés du travail en Europe

Tome 1

Rapport général

5 novembre 2015

Sommaire

Introduction	5
Partie 1 : Le contexte des réformes : une crise majeure intervenue dans des marchés du travail en pleine évolution	7
1 Des marchés du travail en profonde évolution avant même la crise.....	8
2 Les effets de la crise sur l'emploi et le chômage	11
2.1 Retour sur la crise et ses conséquences sur l'emploi et le chômage.....	11
2.1.1 Des effets souvent contrastés, mais partout majeurs.....	11
2.1.2 Souvent atténués par des adaptations immédiates.....	15
2.2 Des trajectoires différentes correspondant largement aux spécificités des différents pays....	17
2.2.1 Certains pays sont revenus peu ou prou à la situation d'avant crise	18
2.2.2 D'autres restent dans une situation durablement dégradée	19
2.2.3 Un certain nombre sont dans une situation intermédiaire	19
3 La crise a exacerbé les déséquilibres des marchés du travail.....	20
3.1 Des enjeux parfois communs.....	20
3.1.1 L'éloignement de jeunes du marché du travail	20
3.1.2 Le chômage de longue durée, un risque de « long cours » pour les marchés du travail européens	22
3.2 Des questions souvent plus spécifiques	23
3.2.1 La place du temps partiel	23
3.2.2 Un risque de dualismes accru.....	24
3.2.3 Le défi de la hausse du taux d'activité et du taux d'emploi	26
3.2.4 Une inadéquation entre l'offre et la demande de travail.....	27
4 Le contexte des finances publiques	29
4.1 Des situations différentes avant la crise.....	29
4.2 La crise : un choc massif sur les finances publiques.....	30
4.3 Des trajectoires divergentes en phase de consolidation budgétaire	31
Partie 2 : Les réformes structurelles en Europe	33
1 Avec la crise, des réformes beaucoup plus nombreuses.....	34
1.1 Les réformes du marché du travail avant la crise.....	34
1.2 Une forte accélération depuis 2008.....	39
1.2.1 Le nombre de mesures augmente fortement.....	39

1.2.2	Avec toutefois une intensité et une direction variables selon les pays et le champ des mesures concerné.....	41
1.2.3	Un séquençage qui obéit à de grandes tendances communes	44
2	Avec la crise, un nouveau contexte pour l'initiative et la conduite des réformes	46
2.1	Le rôle de la nouvelle gouvernance européenne et de la Troïka.....	46
2.2	Les marchés financiers ont aussi pu jouer un rôle clé dans l'impulsion des réformes	49
2.3	Un dialogue social plus difficile dans un contexte de crise qui se prolonge	50
2.4	Des réformes qui s'inscrivent souvent dans des processus plus larges.....	51
3	Les réformes du marché du travail ont suivi plusieurs grandes tendances	53
3.1	Une tendance générale à l'assouplissement du droit du travail.....	55
3.1.1	Un assouplissement du régime de protection des emplois permanents	55
3.1.2	Des réformes nettement moins univoques pour les emplois temporaires ou atypiques	60
3.2	Une décentralisation de la négociation collective et un assouplissement des mécanismes de flexibilité interne	63
3.3	Une recherche de modération salariale et de baisse du coût du travail, la mise en place ou une refonte récentes du salaire minimum national dans certains pays.....	65
3.3.1	Une modération générale plus ou moins accentuée	65
3.3.2	Une nouvelle place pour les salaires minima légaux	66
3.4	Des régimes d'assurance chômage et d'assistance à la fois plus incitatifs au retour à l'emploi et, dans certains cas, accessibles à un plus grand nombre.....	67
3.5	Un rôle accru pour les politiques actives du marché du travail.....	71
3.5.1	Un repositionnement des services publics de l'emploi.....	72
3.5.2	Un effort de dynamisation des autres politiques actives	74

Partie 3 : Une première analyse des effets des réformes..... 79

1	Les réformes ont-elles eu un effet sur l'emploi et le chômage ?	84
1.1	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.....	85
1.2	Les pays qui n'avaient pas corrigé avant crise de profonds déséquilibres structurels sur leur marché du travail ont été relativement plus touchés	86
1.3	Les résultats provisoires, en matière d'emploi, des réformes structurelles entreprises tardivement sont hétérogènes.....	87
2	Les réformes ont-elles permis d'améliorer la compétitivité des économies ?.....	89
3	Les réformes ont-elles eu des conséquences sur les inégalités et la pauvreté ?.....	93

Annexe 1 : Principaux chiffres du marché du travail pour les dix pays étudiés : 2007 – 2014.... 102

Annexe 2 : Liste des auditions..... 105

Introduction

Objectifs du rapport

En 2012, le Conseil d'orientation pour l'emploi avait analysé¹ les politiques de l'emploi mises en œuvre à l'étranger face à la crise : il s'agissait alors d'examiner comment les marchés du travail s'étaient ajustés entre 2008 et 2011 et d'étudier les outils de politique de l'emploi, souvent conjoncturels, qui avaient été mis en place.

Avec le présent rapport, le Conseil a souhaité poursuivre cette analyse internationale en examinant cette fois les réformes plus structurelles conduites en Europe au cours des années récentes.

L'objectif est ici de dresser un panorama détaillé des réformes du marché du travail mises en œuvre ces dernières années, d'identifier le contexte et les enjeux propres à chacun des pays et de recenser, quand cela est possible, les premiers retours d'expérience.

En effet, il n'existe pas d'analyse globale de référence présentant l'ensemble de ces réformes de façon précise, objective et tenant compte de la situation initiale de chaque pays comme des éléments de contexte nationaux. Par ailleurs, la plupart des analyses se limitent à l'examen des dispositions adoptées, sans toujours prendre en considération la façon dont elles sont appliquées. Enfin, beaucoup ne prennent pas en considération une spécificité des réformes récentes du marché du travail : elles s'intègrent souvent dans des « packages » à la portée plus vaste que le seul marché du travail.

Le champ de l'étude

Dans ce contexte, le Conseil a souhaité retenir une approche large de la notion de « *réforme du marché du travail* ». Le présent rapport aborde donc aussi bien le champ de la protection de l'emploi et du droit du travail que la place de la négociation collective et les instruments de flexibilité interne (articulation du temps de travail, des salaires et de l'emploi). Il analyse aussi les évolutions des régimes d'assurance chômage et de solidarité ainsi que les politiques agissant sur le coût du travail, qu'il s'agisse de diminutions de cotisations sociales, de subventions à l'embauche, ou encore de politiques de modération salariale, voire de baisse des salaires. Même si leur caractère structurel est parfois plus ténu ou peut faire l'objet de débats, le Conseil a également choisi de s'intéresser aux politiques actives du marché du travail, qu'elles concernent les services publics de l'emploi, les politiques de formation professionnelle ou qu'il s'agisse de politiques plus ciblées pour certaines catégories de personnes vulnérables sur le marché du travail.

Le Conseil a choisi d'analyser la situation de dix pays : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède. Et cela pour garantir une certaine « représentativité », à plusieurs égards :

- ces dix pays permettent de couvrir les grands types de ce que l'on qualifie souvent de « modèles » existant en Europe : modèle continental (Allemagne, Autriche, Pays-Bas), modèle latin (Espagne, Italie, Portugal), modèle anglo-saxon (Irlande, Royaume-Uni), modèle nordique (Danemark, Suède) ;
- ces pays sont de tailles diverses (quatre étant d'une taille comparable à la France) et relèvent de « modèles » économiques (qu'il s'agisse de la place de l'industrie, de l'ouverture internationale ou de la structure des entreprises) et démographiques distincts ;

¹ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

- sept pays sont en zone euro, trois non ;
- ces pays se sont enfin positionnés de manière différente dans le processus de réformes. Certains (comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark ou la Suède) avaient engagé des réformes importantes de leur marché du travail avant la crise. D'autres (Irlande, Italie, Espagne, Portugal), tout en ayant naturellement adopté avant la crise des lois concernant le marché du travail, ont été conduits à accélérer les réformes avec la crise.

Présentation et méthode

Le rapport général, qui constitue le tome I du présent rapport, s'appuie sur une série de dix monographies particulières, regroupées dans le tome II, qui procèdent chacune à une analyse approfondie de la situation de l'emploi et des réformes entreprises dans chacun des dix pays étudiés.

C'est notamment sur la base des éléments issus de ces monographies², et au-delà des contextes propres à chaque pays, que le Conseil a pu identifier des tendances transversales et élaborer les analyses présentées dans le rapport général.

Le présent rapport constitue donc un bloc : le rapport général se fonde sur les monographies, mais les monographies ne prennent aussi tout leur sens que prises dans leur ensemble et non de manière isolée.

Pour la préparation de chaque monographie, le Conseil a choisi d'auditionner en priorité des experts ressortissant des pays sous revue et a veillé, dans la mesure du possible, à entendre pour chaque pays, un juriste et un économiste afin de garantir une diversité d'analyses. Il a choisi d'auditionner des personnalités connues, plus pour la rigueur de leurs analyses que pour leur parti pris.

Il s'est également appuyé sur les représentants des différents pays, tant dans les services économiques et sociaux des ambassades étrangères à Paris qu'auprès, parfois, des administrations nationales. Il a en outre bénéficié de l'éclairage et des analyses des conseillers sociaux et des services économiques dans les dix ambassades françaises dans les pays concernés qui ont bien voulu répondre à un questionnaire adressé par le Conseil. Le Conseil les remercie, comme l'ensemble des personnalités auditionnées.

² Le Conseil a également mobilisé des travaux de recherche et des travaux d'analyse transversaux des institutions et organisations internationales.

Partie 1 : Le contexte des réformes : une crise majeure intervenue dans des marchés du travail en pleine évolution

1 Des marchés du travail en profonde évolution avant même la crise

Les nombreuses réformes du marché du travail introduites en Europe depuis la crise sont souvent analysées à travers le seul prisme des conséquences de cette crise. En réalité, les marchés du travail européens étaient, dès avant la crise, marqués par des évolutions profondes résultant de bouleversements économiques et sociaux majeurs.

Les effets multiples de l'ouverture des économies : de la recherche de compétitivité des entreprises à l'évolution de la structure de l'emploi

Les économies européennes ont connu, à des degrés divers, une importante accélération de leur ouverture aux échanges. Entre 1980 et 2008, la part des exportations dans le PIB mondial est passée de 22,4 % à 32,7 %³. Dans ce contexte de concurrence internationale accrue, les enjeux de compétitivité coût et hors coût se sont révélés, pour les entreprises comme pour les Etats, de plus en plus décisifs, comme en témoignent des réformes et des stratégies entreprises dès avant la crise, par exemple en Allemagne. D'autres facteurs sont venus renforcer cette recherche de compétitivité :

- le ralentissement durable de la croissance économique se traduit par celui de la consommation et donc de la demande vers les entreprises. Cela implique une réduction des marges pour ces dernières, qui cherchent à minimiser leurs coûts, notamment de main-d'œuvre ;
- le contexte général de financiarisation de l'économie et de mobilité accrue des capitaux pousse à l'abaissement des coûts, afin d'attirer les investissements.⁴

Cette concurrence accrue a induit un repositionnement de capacités productives vers les produits ou services à haute valeur ajoutée. Cette tendance est d'autant plus forte que les phénomènes de concentration et de spécialisation géographique ont également joué à plein dans de nombreux pays afin de s'assurer un avantage comparatif sur le marché mondial. L'ouverture des économies européennes a ainsi impacté, en premier lieu, les emplois les moins qualifiés et les entreprises les moins productives⁵, et contribué à modifier les structures de l'emploi et de l'économie.

L'influence des changements démographiques

Touchant de manière inégale les pays de l'Union européenne, le vieillissement de la population s'est intensifié. Au cours des vingt dernières années, la part des moins de 15 ans dans la population de l'UE-28 a diminué de 3,7 points, tandis que la part de la population âgée (65 ans et plus) augmentait de 3,6 points. En 2014, les plus de 65 ans représentaient 18,5 % de la population européenne contre 13,9 % en 1991. L'âge médian est passé de 33,7 ans en 1982 à 43,1 ans en 2014 dans la zone euro⁶. Ce vieillissement démographique confronte certains pays à un risque d'affaiblissement du potentiel de croissance.

³ Organisation mondiale du commerce (OMC).

⁴ COE (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, avril.

⁵ Cortes O., Jean S. (1994), « Comment mesurer l'impact du commerce international sur l'emploi ? », *Economie et statistique*, n° 279-280, p. 3-11.

⁶ Données Eurostat. En 2014, l'âge médian en Europe était en outre très variable selon les pays : il allait de 36 ans en Irlande à 45,6 ans en Allemagne.

Parallèlement à ce vieillissement démographique de l'Europe, les flux migratoires ont également évolué, tant dans leur volume que dans leur origine. Selon l'OCDE, 21 millions d'étrangers non européens vivent actuellement dans les 28 pays de l'Union européennes.

Le poids des innovations technologiques

L'ensemble des innovations technologiques a également eu un fort impact sur les économies européennes dès avant la crise. L'amplification, ces dernières années, d'une « révolution numérique » ne fait qu'accentuer cette tendance.

Après un ralentissement sensible de la hausse de la productivité s'expliquant en partie par l'appropriation des nouveaux outils informatiques⁷, celle-ci s'est à nouveau accrue, au moins jusqu'au déclenchement de la crise de 2008, traduisant l'influence de ces innovations sur la compétitivité, la qualité et les temps de production.

Ces évolutions n'ont pas été sans conséquence sur le renouvellement des modes de production, la démographie des entreprises, l'effacement des frontières entre industrie et services et aussi sur la structure de l'emploi, plus encore que sur le nombre d'emplois⁸. Elles impliquent un renouvellement des besoins de formation initiale et continue.

Des modifications des modes de production des entreprises

Les innovations technologiques ont accompagné et accéléré une refonte des modes d'organisation et de management tirant notamment partie des potentialités du numérique pour maximiser les rendements⁹ : rotation de postes, ajustement des équipes en fonction de la demande, accroissement de la sous-traitance, mondialisation des chaînes de valeur. Ces nouveaux modes de production qui s'appuient notamment sur les nouvelles technologies reposent également sur l'interaction, l'implication et la créativité des salariés. Ces changements organisationnels associés notamment aux NTICs (nouvelles technologies de l'information et de la communication) entraînent aussi une hausse des besoins en main-d'œuvre qualifiée¹⁰ et conduisent parfois à une polarisation accélérée des emplois, limitant de la sorte la place des emplois intermédiaires et favorisant l'apparition de nouvelles formes d'emploi.

Une diversification et une personnalisation de la demande

Alors que la période des Trente Glorieuses avait vu se développer la consommation de masse, la croissance de la demande intérieure en Europe ralentit et change progressivement de nature. Les consommateurs cherchent davantage de diversité et de personnalisation des produits et des services : l'économie s'organise davantage autour du client. Cette évolution est d'autant plus facilitée par l'appropriation de stratégies digitales par les entreprises. L'organisation de ces dernières s'en trouve impactée, nécessitant d'envisager le recours accru à des horaires atypiques, des productions en petites séries de produits aux cycles de vie raccourcis, des projets à durée déterminée requérant des compétences spécifiques.

La réduction des cycles de vie des produits, l'accélération des innovations et la spécialisation des productions ont notamment contribué à l'évolution des métiers et au renouvellement des compétences demandées sur le marché du travail. Ce bouleversement induit non seulement des difficultés d'appariement supplémentaires entre l'offre et la demande de travail, mais également un besoin d'ajustement de la formation afin de faire face à ces évolutions.

⁷ Askenazy P. (2011), *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970-2010*, Seuil.

⁸ Greenan N. (1996), « Progrès technique et changements organisationnels : leur impact sur l'emploi et les qualifications ». *Economie et statistiques*, n° 298 août, p. 35-44.

⁹ Entre 2000 et 2013, la productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée est passée de 27,9 à 32,1 euros en Europe (UE-28, données Eurostat).

¹⁰ Greenan N. (1996), *op. cit.*

Des modifications, aussi, dans les aspirations des actifs

Le développement de nouvelles formes d'emploi, constaté depuis plusieurs dizaines d'années pour certaines, semble refléter une évolution de longue date des aspirations des personnes, qui souhaitent plus d'individualisation et plus d'autonomie dans leur activité. Conjugée à l'élévation du niveau de formation et au mouvement massif de tertiarisation et de féminisation, ces aspirations accroissent l'attractivité du travail indépendant et la personnalisation du rapport à l'emploi, elles-mêmes facilitées par l'essor des nouvelles technologies.

Les défis du chômage, du chômage de longue durée et de la dualisation

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, bien des marchés du travail en Europe étaient confrontés, de façon plus ou moins apparente, aux défis du chômage, du chômage de longue durée et de la dualisation.

Dès le milieu des années 1980, l'apparition du chômage de masse suite aux deux chocs pétroliers a donné naissance au chômage de longue durée¹¹. En 2000, dans la zone euro, le pourcentage de demandeurs d'emploi en recherche depuis plus de douze mois était de 48,2 %. En 2007, ce taux avait baissé avec l'amélioration de la situation de l'emploi, mais demeurait à un niveau élevé, de 44 %. Le taux de chômage dans la zone euro s'élevait à 7,4 % cette même année.

Par ailleurs, alors que dans les années 1980 la législation entourant les contrats temporaires était encore très restrictive dans la plupart des pays européens, l'évolution de l'organisation des entreprises et le contexte économique changeant ont conduit progressivement à la multiplication des contrats flexibles¹², renforçant nettement le dualisme des marchés du travail dans certains cas¹³. La part des salariés en emploi temporaire dans l'UE-15 par exemple est passée de 11,5 % en 1995 à 14,9 % en 2007 (pour les 15-24 ans, l'évolution est plus marquée : de 32,3 % à 42,7 %).

La persistance d'un chômage de masse dans de nombreuses économies européennes avait, dès avant la crise, affaibli le pouvoir de négociation des actifs, contraignant un nombre croissant d'entre eux à accepter des emplois précaires ou de mauvaise qualité. Cela s'est traduit, là aussi avant la crise, par un début de fragmentation des « normes d'emploi »¹⁴ dans la plupart des pays européens.

À la veille de la crise, les besoins et les défis naissant de l'ensemble de ces évolutions n'avaient pas ou pas bien été pris en compte dans l'organisation et le fonctionnement des institutions de tous les marchés du travail.

¹¹ COE (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, avril.

¹² Robin-Olivier, S. (2015), *Les contrats de travail flexibles. Une comparaison internationale*, Les Presses de Sciences Po.

¹³ Des études ont ainsi montré que le lien entre l'emploi atypique et l'accroissement de la participation au marché du travail se vérifiait seulement dans le cas du travail à temps partiel. Voir notamment : Schmid, G. (2010), Non-standard employment and labour force participation, a comparative view of the recent development in Europe, IZA Discussion Paper n° 5087, juillet.

¹⁴ COE (2014), *L'évolution des formes d'emploi*, avril.

2 Les effets de la crise sur l'emploi et le chômage

C'est dans ce contexte de mutation accélérée des marchés du travail européens qu'est intervenue en 2008 la « *grande récession* », crise la plus profonde depuis les années 1930. Cette crise, par son ampleur, par sa durée, par ses multiples dimensions (crise financière, crise économique, crise des finances publiques), ne pouvait avoir qu'un impact majeur sur les marchés du travail.

Cet impact est encore aujourd'hui bien présent : le déficit d'emplois lié à la crise est encore loin d'être résorbé¹⁵ et le taux de chômage tant de l'Union européenne dans son ensemble que de la zone euro, bien qu'en recul, reste bien supérieur à son niveau de 2007.

L'amélioration de la situation des marchés du travail en Europe est récente. Elle masque en outre des trajectoires différentes selon les pays : si certains sont revenus peu ou prou à la situation prévalant avant la crise, voire ont amélioré leurs performances, d'autres restent dans une situation dégradée ou très dégradée.

2.1 Retour sur la crise et ses conséquences sur l'emploi et le chômage

Après le premier choc de la crise financière et bancaire de 2008, l'Union européenne est sortie de récession au 3^e trimestre 2009. Les conséquences de cette première phase de la crise sur le marché de l'emploi et la réaction des pouvoirs publics ont été analysées en détail dans le rapport du COE de 2012 *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

Contrairement au reste du monde, la reprise dessinée en 2010 s'est interrompue dans l'Union européenne au cours de la première moitié de l'année 2011. La crise des dettes souveraines, le resserrement des conditions monétaires et les politiques de rigueur budgétaire ont contribué au nouveau ralentissement de l'économie européenne et à une nouvelle hausse du chômage. Cette phase de quasi-stagnation – voire de récession pour les pays du sud comme l'Italie ou l'Espagne – s'est progressivement atténuée à partir de la fin 2014. Pour 2015 et 2016, les prévisions de croissance pour l'Union européenne sont de 1,8 et 2,1 %¹⁶.

2.1.1 Des effets souvent contrastés, mais partout majeurs

En 2007, la croissance et la situation de l'emploi, bien que très variables au sein de l'Union européenne, connaissaient une forte reprise conjoncturelle¹⁷. De 62,1 % en 2000, le taux d'emploi de l'Union avait atteint 65,2 % en 2007, son plus haut niveau depuis vingt ans¹⁸. Cette bonne performance cachait toutefois une certaine disparité en termes de chômage : le taux de chômage des 15-64 ans s'élevait à moins de 5 % dans huit Etats membres, et était à supérieur à 9 % dans trois Etats membres. La situation des jeunes en particulier renforçait ces écarts, le taux de chômage de ces derniers atteignant 18 % ou plus dans 11 Etats membres sur 28. Malgré ces disparités, le mouvement de baisse du chômage et de développement de l'emploi avait été massif, y compris dans des pays, comme l'Espagne, qui se caractérisaient dans le passé par des taux de chômage élevés.

¹⁵ Les 28 pays de l'Union européenne totalisaient en 2014 217,7 millions d'emplois contre 222,8 millions en 2008. Entre ces deux années, l'emploi s'est donc contracté de 2,3 %.

¹⁶ Commission européenne (2015), *European economic forecast*, printemps 2015, mai.

¹⁷ Données OCDE (2011), *Etudes économiques de l'OCDE : Union européenne*, n° 11.

¹⁸ Chiffres pour l'UE-27 ; les chiffres pour la Croatie sont indisponibles en 2000 et 2001.

Tableau 1 : Taux de chômage en 2000 et 2007

	2000	2007
UE-28	8,9	7,2
Zone euro	8,9	7,5
Allemagne	7,9	8,5
Autriche	3,9	4,9
Danemark	4,3	3,8
Espagne	11,9	8,2
Italie	10	6,1
Irlande	4,3	4,7
Pays-Bas	3,7	4,2
Portugal	5,1	9,1
Royaume-Uni	5,4	5,3
Suède	5,6	6,1

Lecture : Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

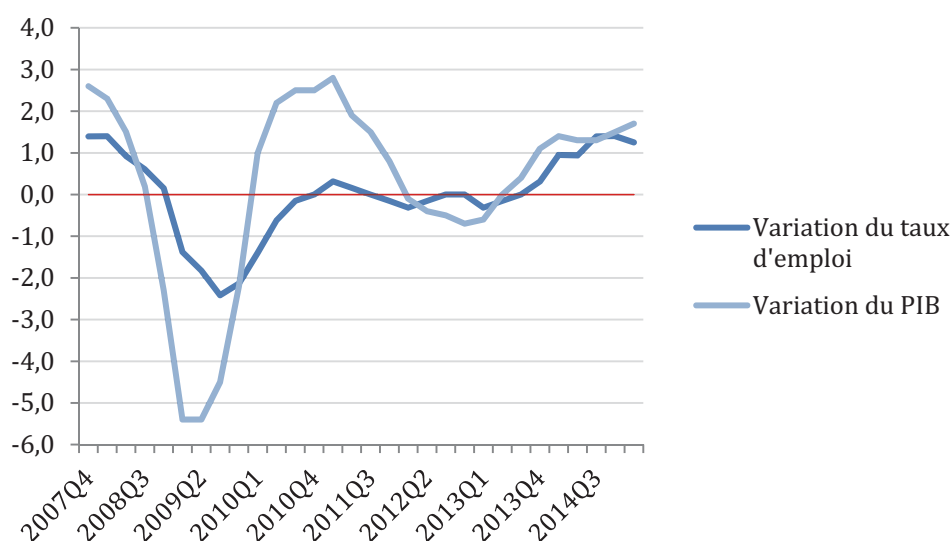
La crise financière qui a démarré en 2008 a eu de larges conséquences sur l'économie réelle. Les secteurs manufacturiers ont été particulièrement touchés, enregistrant une baisse d'activité d'environ 20 % en Allemagne, Italie et Suède, 13 % en Espagne et au Royaume-Uni, et 10 % au Danemark entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 3^e trimestre 2011¹⁹. Le secteur de la construction a enregistré des chocs d'une ampleur similaire : proche de 20 % au Danemark et au Royaume-Uni, 10 % en Espagne, en Suède et en Italie²⁰. En Irlande, le secteur de la construction employait avant la crise 276 000 personnes : ce chiffre tourne actuellement autour de 126 000, soit 45 % seulement du niveau avant crise²¹.

¹⁹ Centre d'analyse stratégique (2012), « L'ajustement de l'emploi pendant la crise. Une comparaison internationale et sectorielle », *La note d'analyse*, n° 284, septembre.

²⁰ *Ibid.*

²¹ ESRI (2015), *Quarterly Economic Commentary*, automne.

Graphique 1 : Variation du taux d'emploi et du taux de croissance par rapport au trimestre précédent dans l'UE-28



Source : données OCDE, données Eurostat, calculs COE.

Cette baisse de l'activité s'est traduite par une hausse très rapide du chômage²². Dans l'Union européenne, le chômage a commencé à augmenter dès le 2^e trimestre 2008 (il était alors de 6,9 %), pour atteindre au 2^e trimestre 2010 un premier pic à 9,7 %. Pour les pays étudiés dans ce rapport, le début de la hausse s'inscrit entre la fin de l'année 2007 pour les pays les plus fragiles (Espagne, Italie, Irlande) et le début de l'année 2009 pour les pays les plus résilients (Pays-Bas, Allemagne).

Pendant cette première phase de la crise, certains pays ont connu un ajustement modéré de l'emploi. Ainsi, aux **Pays-Bas**, le taux de chômage qui était de 3,7 % en 2008 a atteint brièvement 5 % début 2010. **L'Autriche** quant à elle, partie d'un chômage égal à 3,8 % en 2008, connaît depuis un taux compris entre 4 et 6 %.

Un certain nombre de pays ont connu un sous-ajustement²³ de l'emploi. **L'Allemagne** a ainsi enregistré une très faible augmentation de son taux de chômage entre le 4^e trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009, celui-ci passant de 7,2 % à 7,9 %. Entre 2008 et 2011, l'emploi marchand ne s'est contracté en tout que de 1,2 %, contre 8,4 % prévu dans les modèles économétriques²⁴. **L'Italie** a connu une augmentation du chômage modérée dans un premier temps, de 6,5 % début 2008 à 7,9 % mi-2011. L'impact observé de la crise sur l'emploi marchand italien n'a été que de - 3,8 %, alors que l'impact théorique était estimé à - 7,3 %²⁵. Enfin, le **Royaume-Uni** a connu une augmentation du chômage significative (de 5,1 à 7,8 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2010), mais inférieure toutefois à ce qui était prévu. En effet, l'impact théorique sur

²² Le taux de chômage a ainsi augmenté avec une rapidité comparable à celle du premier choc pétrolier, mais sans précédent par rapport aux crises qui ont suivi dans les années 1970, 1990 ou 2000. Source : COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

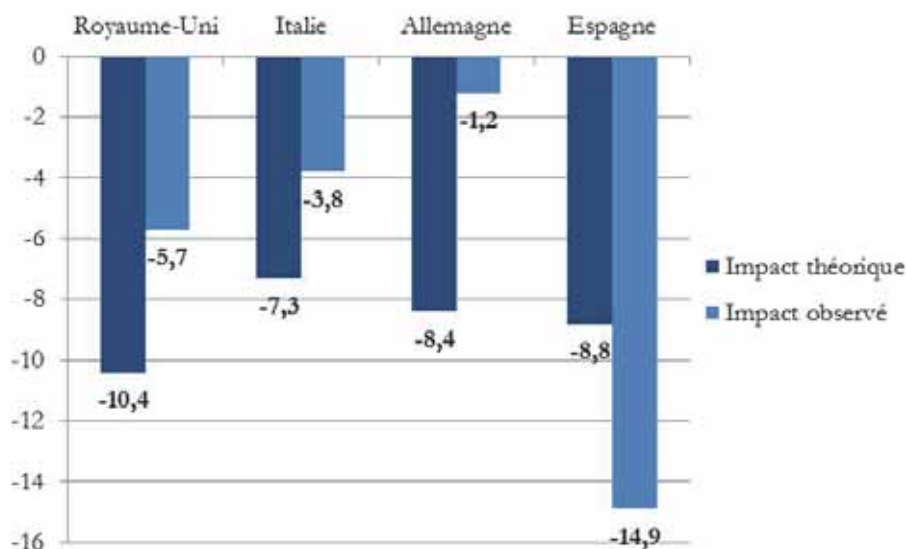
²³ On parlera ici de sur-ajustement ou de sous-ajustement pour qualifier les écarts entre les évolutions de l'emploi observées et les évolutions de l'emploi simulées par les modèles économétriques (notamment sur la base des expériences passées). Précisons toutefois que ces écarts peuvent autant refléter des réactions véritablement différentes des marchés du travail pendant la crise que les limites des modèles économétriques.

²⁴ Audition d'Eric Heyer au COE le 5 mai 2015.

²⁵ *Ibid.*

l'emploi marchand entre 2008 et 2011 était évalué à - 10,4 %, mais n'a été finalement que de - 5,7 %²⁶. L'augmentation du chômage en **Suède**, pour significative qu'elle ait été (le taux de chômage passant de 5,9 à 8,1 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2010), a cependant été suivie d'une reprise durable sur le marché du travail dès la fin de l'année 2010.

Graphique 2 : Ajustement de l'emploi marchand entre 2008 et 2011 dans quelques pays européens (en %)



Lecture : En Italie, l'emploi marchand a diminué de 3,8 % entre 2008 et 2011, alors que l'impact théorique attendu aurait été de 7,3 %.

Source : données OCDE, calculs OFCE (audition de l'OFCE au COE du 5 mai 2015).

L'Espagne a connu, au contraire, un sur-ajustement de l'emploi dès le début de la crise : entre 2008 et 2011, le nombre d'emplois marchands a baissé de 14,9 %²⁷, alors qu'on prévoyait une contraction de - 8,8 %. Le taux de chômage est ainsi passé de 8 % début 2007 à 20 % au 1^{er} trimestre 2010, puis à 26,3 % (sa plus haute valeur) au 1^{er} trimestre 2013. D'autres pays ont connu un ajustement de l'emploi important. Au **Portugal**, le taux de chômage est passé de 7,9 % fin 2007 à 11,2 % au 1^{er} trimestre 2010, puis à 17,4 % au 1^{er} trimestre 2013. Alors que les performances de **l'Irlande** en termes d'emploi étaient supérieures à celles de l'Union européenne avant la crise, le chômage a atteint dans ce pays 14,9 % début 2011. Le **Danemark**, qui était le pays de l'Union européenne avec le plus faible taux de chômage en mai 2008, basculait à la 12^e place en décembre 2012 ; la baisse du taux d'activité y a aussi été plus forte que dans l'UE : de 78,1 à 72,7 % entre le 2^e trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2014 (contre de 65,8 à 64,7 % dans l'UE-28).

Le sous-ajustement de l'emploi dans certains pays s'explique en partie par la mobilisation de mécanismes de flexibilité interne (*cf. infra*). Certains cas de sur-ajustement de l'emploi ont pu au contraire s'expliquer par la présence d'un marché du travail dual et par la spécialisation sectorielle de certaines économies (immobilier, finance).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

2.1.2 Souvent atténués par des adaptations immédiates

Si les stabilisateurs automatiques²⁸ et un ensemble de politiques conjoncturelles ont été sollicités dans tous les pays européens pour atténuer l'impact de la crise (notamment des mesures fiscales et budgétaires), les orientations des entreprises et des Etats concernant le marché du travail n'ont pas été les mêmes, la plupart des pays ayant largement recours à des mécanismes de flexibilité interne tandis que d'autres se caractérisaient dans un premier temps au moins par une forte flexibilité externe.

Face à un choc externe d'importance, les acteurs du marché du travail peuvent en effet ajuster l'emploi de deux manières : par la flexibilité externe ou interne. Dans le cas de la flexibilité interne, les entreprises s'ajustent principalement par une réduction de la durée du travail ou de son coût, le volume d'emplois fluctuant peu. Dans le cas de la flexibilité externe, les entreprises s'ajustent à la baisse de la demande en réduisant le volume d'emplois.

Les voies d'ajustement suivies par les pays ont généralement associé, dans des proportions variables, les deux types de flexibilité. Toutefois, dans de nombreux pays, les entreprises ont préféré recourir à la rétention de main-d'œuvre²⁹ : c'est notamment le cas des pays au marché du travail tendu ou dont les entreprises avaient peu embauché pendant l'épisode précédent de croissance (Allemagne, Pays-Bas) et avaient avant tout cherché – et réussi – à redresser leur situation financière.

En zone euro, la croissance des salaires réels est ainsi passée de 2,1 % à - 0,1 % entre 2007 et 2009 (Graphique 3). Dans la même période, en **Allemagne**, le nombre moyen d'heures travaillées par an a chuté de 3,6 % (Graphique 4) grâce au chômage partiel, à l'utilisation des comptes épargne-temps ou à la mise en œuvre d'accords de maintien de l'emploi. Au **Royaume-Uni**, l'ajustement de l'emploi a été faible par rapport à la chute de l'activité constatée. Ceci s'explique notamment par le recours à la flexibilité interne : le nombre d'heures travaillées par salarié a baissé de 1,3 % entre 2008 et 2009 et les salaires réels n'ont augmenté que de 0,3 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2012. En **Suède**, les partenaires sociaux ont signé en 2009 des accords de crise permettant de maintenir l'emploi en échange d'une réduction temporaire du temps de travail et des salaires. Au **Danemark** aussi, on observe en pratique une modération salariale dans les conventions collectives pour les années 2010 et 2012. Aux **Pays-Bas**, les entreprises ont préféré garder leurs salariés, y compris ceux en contrats temporaires : une partie de l'ajustement s'est opérée via les salaires et le nombre d'heures travaillées, mais dans des proportions comparables aux récessions précédentes. En **Italie**, le salaire annuel réel moyen a diminué en moyenne de 0,3 % entre 2007 et 2014³⁰. **L'Irlande** a pour sa part pratiqué une contraction salariale forte – en complément de la décision du gouvernement d'abaisser le salaire minimum horaire de 8,50 à 7,50 euros – et une importante réduction du temps de travail. Enfin, en **Espagne** et au **Portugal**, après une première phase de la crise (jusqu'à fin 2008), marquée par une forte inertie des salaires, les salaires réels ont diminué de 2 % par an en moyenne à partir du 1^{er} trimestre 2009³¹.

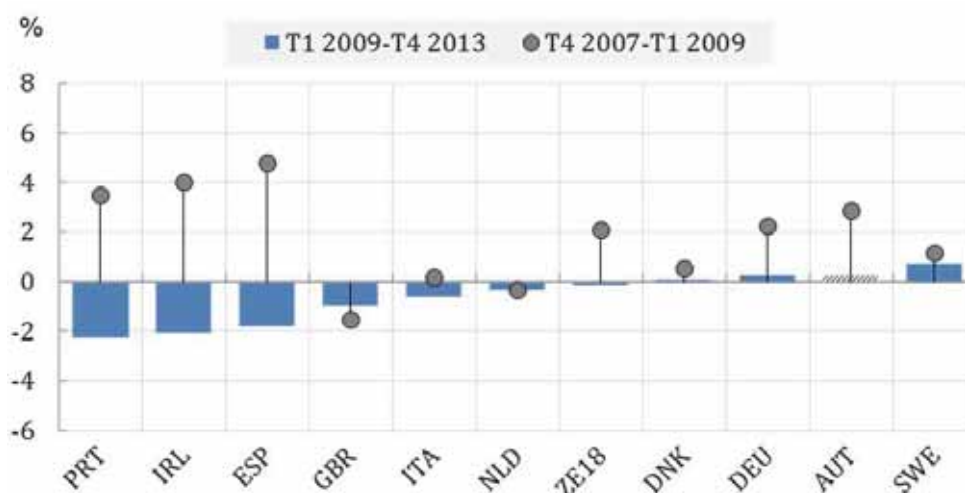
²⁸ Pendant les périodes de ralentissement économique, les dépenses publiques viennent mécaniquement soutenir la conjoncture : en effet, les impôts tendent structurellement à diminuer et les prestations sociales, en particulier l'assurance-chômage, ont tendance à augmenter.

²⁹ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

³⁰ Données OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

³¹ Données OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi*.

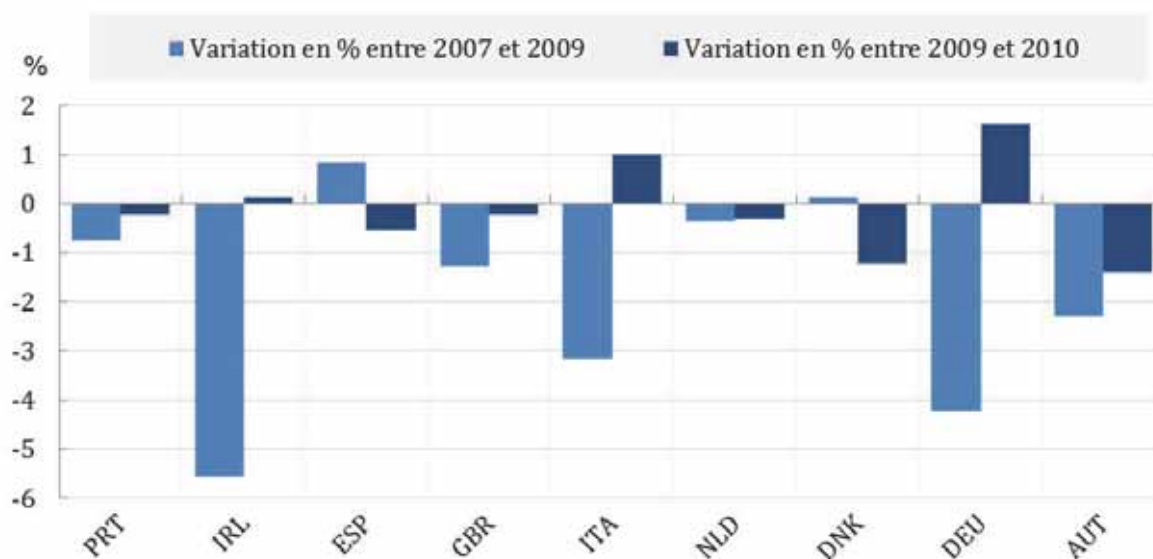
Graphique 3 : Croissance moyenne annualisée du salaire horaire réel



Lecture : Rémunération totale des salariés divisée par le nombre total d'heures travaillées, exprimée en termes réels.

Source : calculs réalisés par l'OCDE sur la base des comptes nationaux trimestriels, adaptation COE.

Graphique 4 : Variation du nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par salarié

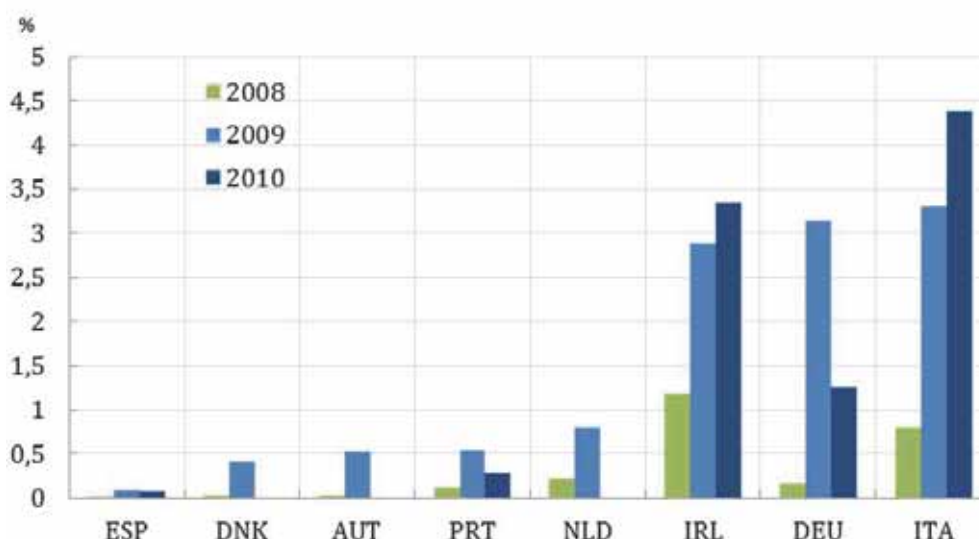


Lecture : Variation du nombre d'heures totales travaillées pendant l'année divisé par le nombre moyen de personnes ayant un emploi.

Source : données OCDE, calculs COE.

Il est à noter que les logiques de flexibilité interne mises en œuvre au sein des entreprises ont pu être facilitées ou amplifiées par l'action des pouvoirs publics, qui ont souvent mobilisé et assoupli les mécanismes de chômage partiel (Graphique 5).

Graphique 5 : Taux mensuel moyen d'utilisation du chômage partiel



Lecture : Taux mensuel moyen d'utilisation du chômage partiel, en pourcentage de l'ensemble des salariés.

Source : estimations OCDE réalisée d'après des données administratives issue du questionnaire OCDE-UE et de la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, adaptation COE.

Toutefois, dans certains pays, l'ajustement s'est surtout réalisé par des diminutions d'effectifs, en raison d'une dualité très forte sur le marché du travail. C'est le cas de **l'Espagne** et du **Portugal**, où l'existence de contrats temporaires peu protégés a conduit à une augmentation massive des non-reconductions dans les premiers temps de la crise³². De plus, contrairement à ce qui a été constaté dans beaucoup de pays, le nombre d'heures travaillées par employé a même augmenté en Espagne sur la période 2008-2010³³. Dans une seconde phase, la baisse des salaires, mécanisme de flexibilité interne, a pris le relais de façon puissante en Espagne comme au Portugal.

2.2 Des trajectoires différentes correspondant largement aux spécificités des différents pays

Pendant la crise, la dispersion des taux de chômage au sein de l'Union européenne a augmenté très fortement, plus que dans les crises précédentes. La différence entre la moyenne des quatre taux de chômage les plus hauts et la moyenne des quatre taux de chômage les plus bas au sein de la zone euro a atteint quinze points de pourcentage³⁴. Cette dispersion apparaît comme la conséquence de modalités d'ajustement différentes, mais aussi comme le prolongement de la grande hétérogénéité des situations nationales constatées avant la crise.

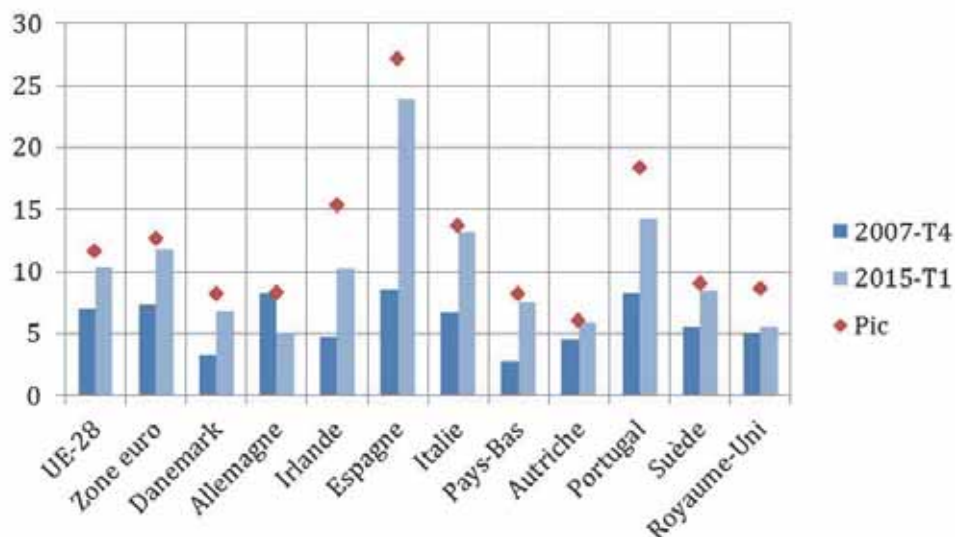
³² C'est aussi en partie le cas de l'Irlande où, face à l'ampleur du choc et malgré l'importance de la flexibilité interne, les ajustements externes ont été aussi importants.

³³ Bentolila S., Jimeno J. F. et Dolado J. J. (2012), « Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience », FEDEA, Working papers 2012-01.

³⁴ Boeri T. et Jimeno J. F. (2015), « Unemployment in Europe: what does it take to bring it down? », *ECB Forum on Central Banking*, mai.

En 2014, pour la première fois, la divergence des taux de chômage au sein de l'Union a cessé de croître. Le taux de chômage est apparu inhabituellement réactif, au vue de la reprise modeste de l'activité. Ceci pourrait tenir au dynamisme de la consommation privée, à des anticipations plus positives, à un coût du travail maîtrisé, ou encore à l'effet des réformes structurelles³⁵. Les situations restent toutefois encore très variables selon les pays considérés³⁶. Le taux d'emploi, qui était en moyenne de 65,5 % dans l'Union européenne au 4^e trimestre 2007, n'est toujours pas revenu à son niveau d'avant-crise : il était de 64,7 % au 1^{er} trimestre 2015.

Graphique 6 : Évolution du taux de chômage depuis la crise de 2008



Lecture : Dans l'UE-28, le taux de chômage était à 7,0 % au 4^e trimestre 2007, il a atteint un pic de 11,6 % avant de descendre à 10,3 % au 1^{er} trimestre 2015.

Source : données Eurostat.

2.2.1 Certains pays sont revenus peu ou prou à la situation d'avant crise

Certains pays connaissent désormais une situation, sinon meilleure, du moins similaire à celle d'avant la crise.

Le **Royaume-Uni**, qui dans les années 2000 avait largement œuvré à l'activation de ses politiques de l'emploi, affiche désormais un niveau de chômage égal à celui qu'on observait avant la crise. Ce taux est en effet passé de 7,2 % fin 2013 à 5,5 % au 2^e trimestre 2015. Après avoir, elle aussi, entrepris un vaste mouvement de réformes au début des années 2000, **l'Allemagne** figure au 2^e trimestre 2015 à la première place de l'Union européenne pour le taux de chômage. Ce dernier se situe à 4,7 %, soit près de trois points de moins qu'en 2008, le taux de chômage étant descendu sous son niveau d'avant-crise dès le début de l'année 2012. Le taux d'emploi allemand en 2014 était égal à 73,8 %, presque cinq points de plus qu'en 2007 (où il était de 69,0 %). Dotée d'un marché du travail déjà performant avant la crise, où la participation a crû continument jusqu'en 2008, la **Suède** occupe aujourd'hui la première place au sein de l'Union en termes de taux d'emploi, ce dernier atteignant 80 % en 2014. Malgré un taux de chômage à 7,9 %

³⁵ Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (2015), *Labour Market and Wage Developments in Europe*.

³⁶ Données OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

en 2014, supérieur de près de 2 points au niveau d'avant crise, le taux d'activité suédois a connu une hausse continue, jeunes exceptés, sur la période 2010-2014.

2.2.2 D'autres restent dans une situation durablement dégradée

D'autres pays sont loin d'avoir retrouvé leur taux d'emploi d'avant crise. Souvent, ils se trouvaient fragilisés par une forte dualité sur le marché du travail avant même que la crise ne commence. Ainsi en **Italie**, le dualisme entre contrats permanents et temporaires était renforcé par un dualisme entre travailleurs salariés et travailleurs autonomes. Par ailleurs, en Italie, la crise de 2008 a été précédée par une période de très faible croissance du PIB et de croissance négative de la productivité totale des facteurs. Le pays affichait en 2014 un taux d'emploi de 55,7 %, alors que ce dernier était de 58,6 % en 2007. Le taux de chômage s'élevait toujours à 12 % en juillet 2015. En **Espagne** aussi la dualité était forte, les contrats temporaires représentant un tiers du stock total d'emploi avant la crise ; au **Portugal**, la proportion était de un quart. De plus, en Espagne, le choc a été pour une part un choc sectoriel : le faible niveau de qualification des anciens travailleurs du BTP a rendu difficile le reclassement de ces derniers vers d'autres secteurs. Au Portugal, le taux de chômage avait déjà connu une forte augmentation au cours des années 2000, en raison notamment d'une détérioration très importante de la compétitivité des coûts unitaires de main-d'œuvre. Malgré une baisse continue du taux de chômage depuis fin 2013 dans ces deux pays (le taux de chômage atteignant 22,6 % en Espagne et 12,4 % au Portugal au 2^e trimestre 2015), les créations d'emplois n'ont permis à ce stade de reconstituer qu'une faible part des emplois détruits³⁷.

2.2.3 Un certain nombre sont dans une situation intermédiaire

Enfin, quelques pays sont toujours à l'heure actuelle dans une situation intermédiaire, qui se rapproche de la situation avant-crise sans encore l'atteindre. La crise ne semble pas avoir laissé d'impact durable sur le marché du travail au **Danemark**. En effet, le taux d'emploi, pour les hommes et pour les femmes, demeure plus élevé que la moyenne européenne. Ce dernier reste pourtant inférieur au niveau d'avant crise, atteignant 75,8 % pour les hommes et 69,8 % pour les femmes en 2014 (contre 79,8 et 71,9 % respectivement en 2007). Aux **Pays-Bas**, le chômage a atteint un pic au début de l'année 2014, à 7,9 %. Au 2^e trimestre 2015, il n'avait baissé que d'un point par rapport à ce chiffre, pour se situer à 6,9 %. En **Autriche**, la crise semble avoir accentué un certain nombre de faiblesses : pour la première fois depuis les réformes des années 1990, le taux de chômage a atteint 6 % en mai 2015, avant de revenir à 5,7 % en août 2015. Enfin **l'Irlande**, qui a vu son taux de chômage considérablement baisser en 2014, grâce à la reprise économique, compte encore au 2^e trimestre 2015 9,8 % de chômeurs (à comparer aux 4,6 % de chômeurs en 2007).

³⁷ Au Portugal, on dénombrait 129 000 créations d'emplois entre le 1^{er} trimestre 2013 et le 1^{er} trimestre 2015, ce qui représente 18,7 % des emplois détruits. En Espagne, les 600 000 emplois créés depuis fin 2013 représentent 15 % des emplois détruits pendant la crise.

3 La crise a exacerbé les déséquilibres des marchés du travail

Les pays européens sont entrés dans la crise avec des marchés du travail dans des états sensiblement différents. Au-delà du seul niveau du chômage, les enjeux n'étaient pas toujours les mêmes : alors par exemple qu'en Allemagne l'enjeu majeur résidait dans le vieillissement de sa population active, un pays comme l'Italie était confronté à des fortes difficultés d'insertion des jeunes, tandis que le marché du travail irlandais avait pour enjeu principal d'assurer une montée en compétences et en qualification de sa population.

La crise n'a fait le plus souvent qu'exacerber les déséquilibres du marché du travail déjà existants, mais elle a aussi pu cristalliser un certain nombre de défis communs auxquels sont confrontés aujourd'hui l'ensemble des pays européens.

3.1 Des enjeux parfois communs

3.1.1 L'éloignement de jeunes du marché du travail

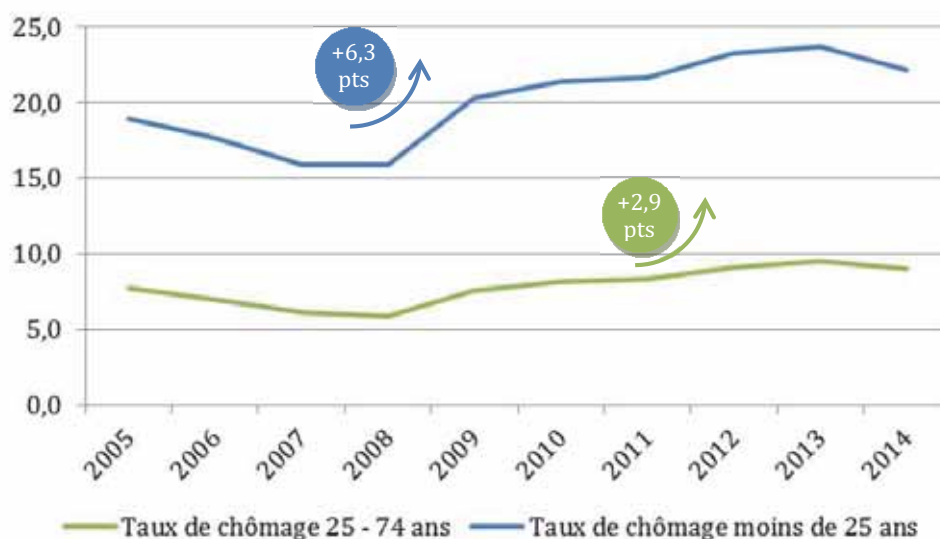
Un choc conjoncturel majeur

La crise a particulièrement touché les jeunes actifs de 15 à 24 ans dans la majorité des pays européens. Entre 2007 et 2014, le taux de chômage des jeunes est passé de 9,1 % à 23,9 % en Irlande, de 20,4 % à 42,7 % en Italie et de 16,7 % à 34,8 % au Portugal. Au total, la moyenne européenne (UE28) est passée de 15,5 % à 22,2 % au cours de la même période soit une hausse de 6,7 points en 7 ans³⁸ (Graphique 7).

Cette sensibilité s'explique notamment par la surreprésentation des jeunes dans les contrats temporaires, qui ont constitué une variable d'ajustement au plus fort de la crise. Des logiques propres à certains pays comme le « *last in, first out* », largement répandu dans les entreprises suédoises, ont pu aussi contribuer à accentuer cette tendance. Cette difficulté est accrue pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, les obstacles à l'entrée étant d'autant plus grands que les embauches se font rares.

³⁸ Données Eurostat.

Graphique 7 : Évolutions de chômage pour les plus et les moins de 25 ans (UE 28)



Source : données Eurostat.

Les difficultés renforcées des jeunes les moins qualifiés

Jusqu'à la crise, malgré des difficultés d'insertion, plusieurs éléments contribuaient à maintenir nombre de jeunes actifs peu qualifiés dans l'emploi :

- le manque d'investissement dans certains pays ;
- la spécialisation dans les services ;
- dans certains pays aussi, une bulle immobilière alimentant le dynamisme du secteur de la construction.

La crise et l'éclatement de la bulle immobilière ont largement inversé cette tendance, frappant le secteur du BTP et les postes à faible niveau de productivité. La crise a aussi provoqué un durcissement de la concurrence pour un même poste : le fossé entre le niveau initial des jeunes et le niveau requis sur le marché du travail s'est creusé³⁹. À titre d'exemple en Espagne, le taux de chômage s'élevait à 62,6 % pour les non diplômés de moins de 30 ans⁴⁰. Pour certains pays⁴¹, cette évolution est à nuancer compte tenu de la baisse du taux d'activité des jeunes largement supérieure à la hausse du chômage. La crise aurait aussi accentué la tendance au maintien dans des études plus longues pour les moins de 25 ans. Cette évolution pourrait s'avérer positive pour ces pays dans le long terme, à condition que les formations proposées correspondent aux besoins futurs de l'économie.

Le taux de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEETs) a augmenté en Europe entre 2007 et 2014, notamment au sein des pays les plus touchés par la crise sur le marché du travail⁴². Entre 2007 et 2013, le taux de NEETs en Europe (UE-28) est passé de 14,4 à 17,1 % pour redescendre à 16,6 % en 2014⁴³.

³⁹ Kluve J.(2014), « Youth Labor Market Interventions », IZA, décembre.

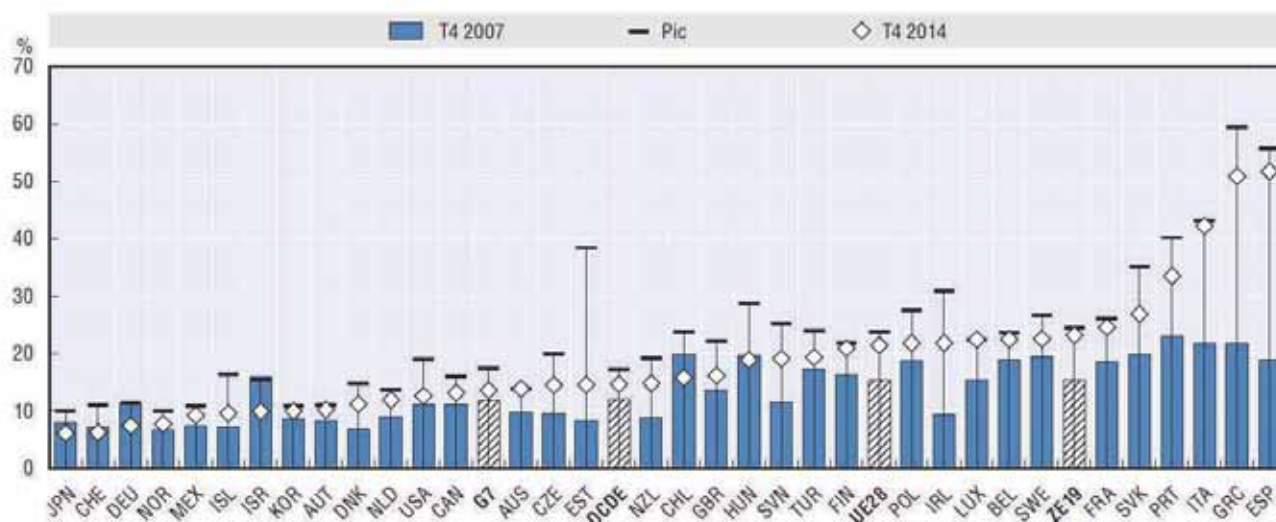
⁴⁰ Source : données Eurostat. Taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans ayant atteint un niveau d'éducation inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

⁴¹ Danemark, Irlande et Grande-Bretagne.

⁴² UE 28 : +1,5 point ; Irlande : +4,4 points ; Espagne +5,1 points ; Italie +6 points (Données Eurostat).

⁴³ Données Eurostat.

Graphique 8 : Évolution du taux de chômage des jeunes entre 2007 et 2014



Champ : 15 – 24 ans.

Lecture : les pays sont présentés par ordre croissant du taux de chômage des jeunes au T4 2014 (T2 2007 pour la Suisse et T3 2014 pour la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni).

Source : données OCDE (2015), *Perspectives pour l'emploi*.

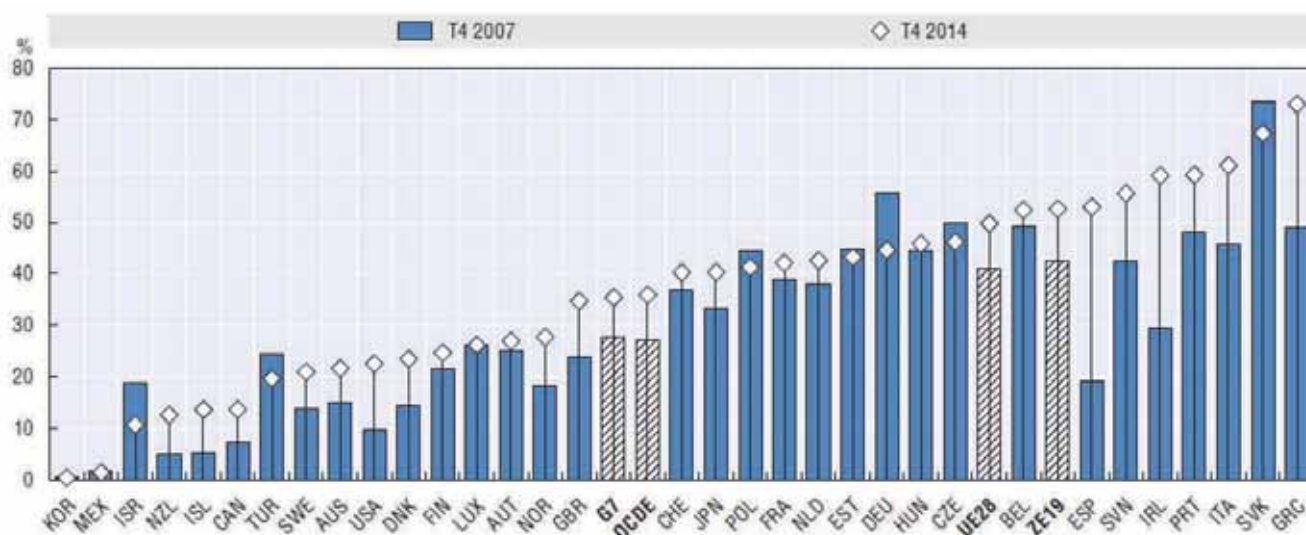
3.1.2 Le chômage de longue durée, un risque de « long cours » pour les marchés du travail européens

La majorité des pays européens a dû faire face à la hausse du chômage de longue durée et à son maintien à un niveau sensiblement élevé. En Espagne, la part du chômage de longue durée⁴⁴ est passée de 20,4 % en 2007 à 52,8 % en 2014 ; en Irlande, de 30 % à 59,2 % sur la même période. En Italie, cette part est passée de 47,5 % en 2007 à 61,4 % en 2014. Cette hausse est également intervenue dans des pays où la part du chômage de longue durée était initialement faible : en Suède, elle augmente de 8 points et passe de 13 à 21,1 % entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2010.

Cette évolution pèse particulièrement sur l'employabilité des demandeurs d'emplois dont le niveau de qualification est le plus faible alors que les économies nationales se relancent notamment grâce à des réallocations sectorielles. La reprise profite d'abord aux profils de qualification les plus directement employables.

⁴⁴ Qui mesure la part des demandeurs d'emploi de plus d'un an parmi le total des demandeurs d'emploi.

Graphique 9 : Évolution du chômage de longue durée entre 2007 et 2014



Lecture : les pays sont présentés par ordre croissant de la part du chômage de longue durée au T4 2014 parmi les demandeurs d'emploi.

Source : données OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

Or l'enjeu du chômage de longue durée est d'autant plus important qu'il risque d'alimenter une hausse du chômage structurel, les demandeurs d'emplois ayant été longtemps écartés du marché du travail risquant d'avoir des difficultés croissantes à s'y réinsérer.

3.2 Des questions souvent plus spécifiques

3.2.1 La place du temps partiel

Le recours au temps partiel est très variable selon les pays, en fonction de leurs traditions, qu'il s'agisse du recours au temps partiel global ou de sa décomposition – au demeurant délicate – entre temps partiel subi et temps partiel volontaire.

Des pays parmi les plus touchés par la crise font face à une hausse du temps partiel subi

L'Irlande, l'Espagne et l'Italie sont parmi les pays ayant connu des hausses fortes de la proportion de temps partiel au cours des huit dernières années. La part de salariés en situation de temps partiel entre 2007 et 2014 est passée de 13,4 % à 18,1 % en Italie, de 17,4 % à 23 % en Irlande et de 11,4 % à 15,8 % en Espagne⁴⁵. Cette évolution est d'autant plus importante que le temps partiel subi est plus élevé dans ces pays où il a augmenté (Graphique 10). En décembre 2014, 63,4 % des salariés italiens en situation de temps partiel déclaraient vouloir travailler plus⁴⁶.

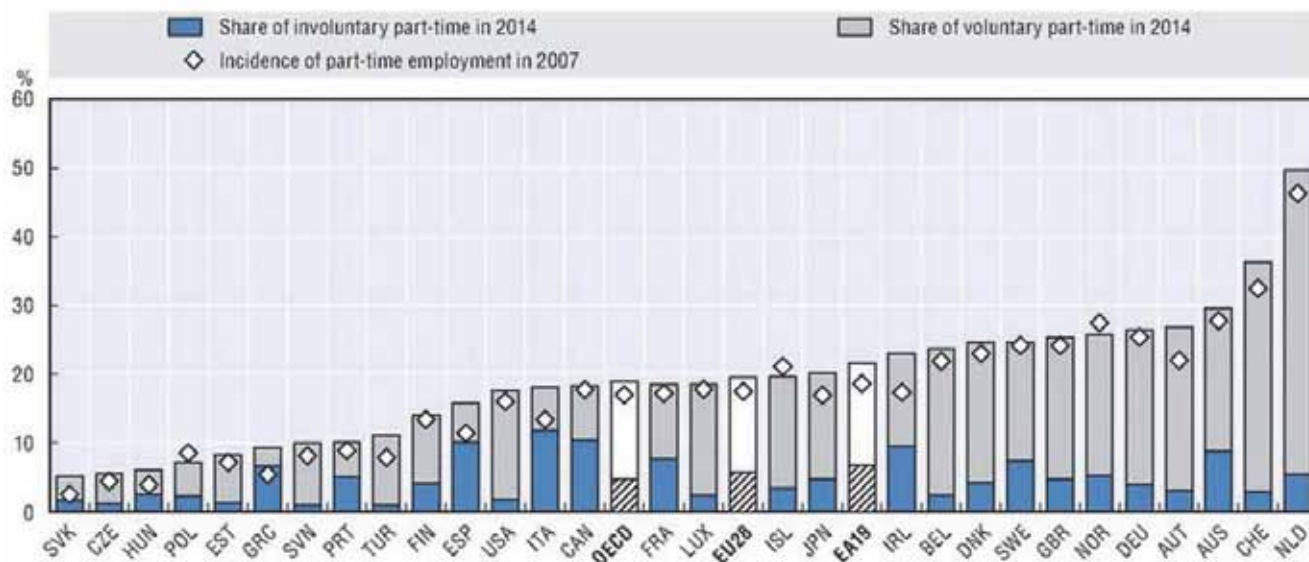
⁴⁵ Données Eurostat.

⁴⁶ Données Istat.

Le temps partiel volontaire accompagne souvent la hausse du taux d'emploi

La hausse du temps partiel a été relativement moins importante dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Autriche, où sa part au sein de l'emploi salarié était déjà élevée⁴⁷. Les performances de ces pays en termes de taux d'emploi reposent en partie sur ce développement du temps partiel, par ailleurs largement « choisi ». Ces situations concernent généralement les femmes : en 2014, 79,9 % des femmes salariées étaient en situation de temps partiel aux Pays-Bas⁴⁸. L'enjeu pour ces pays après la crise est de favoriser la croissance des emplois à temps plein.

Graphique 10 :
Part de temps partiels volontaires et subis en 2014 et comparaison avec 2007



Source : données OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

3.2.2 Un risque de dualismes accru

La persistance des contrats temporaires

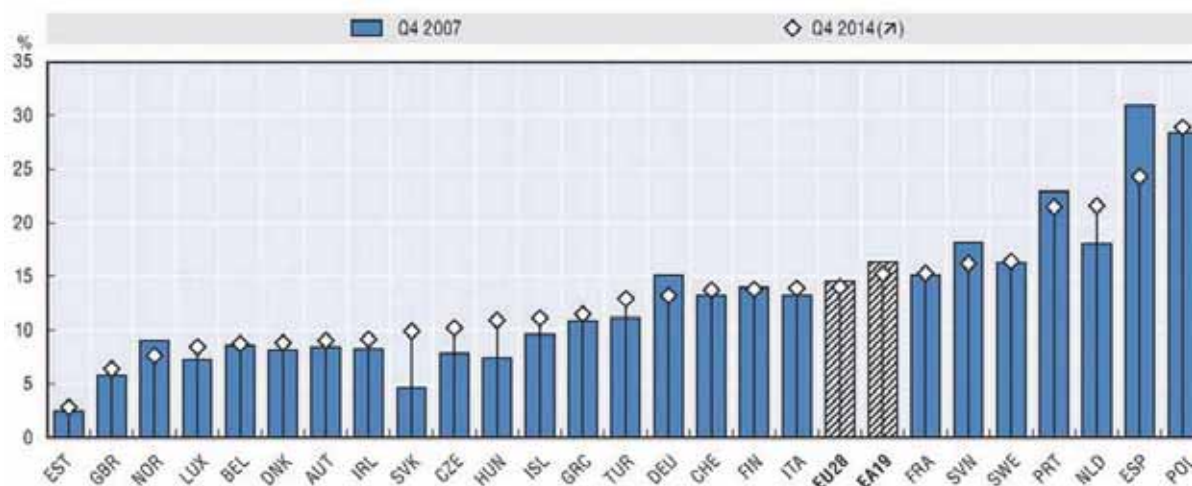
La crise de 2008 n'a pas entraîné de hausse majeure de la part des contrats temporaires⁴⁹ (Graphique 11), ces contrats ayant au contraire constitué une variable d'ajustement majeure pour les entreprises, en particulier dans les pays du sud de l'Europe. Ce fut le cas en 2008 et 2009 lors de l'ajustement à la baisse. Ce pourrait aussi être le cas en phase de reprise, les entreprises préférant d'abord recruter en emplois temporaires.

⁴⁷ Lors de son audition par le COE le 23 juin 2015, Bernard Gazier a notamment souligné que la croissance de l'emploi en Allemagne et en Autriche prenait souvent la forme d'emplois à temps partiel.

⁴⁸ Données Eurostat.

⁴⁹ - 0,6 point entre 2007 et 2014, moyenne UE 28, données Eurostat.

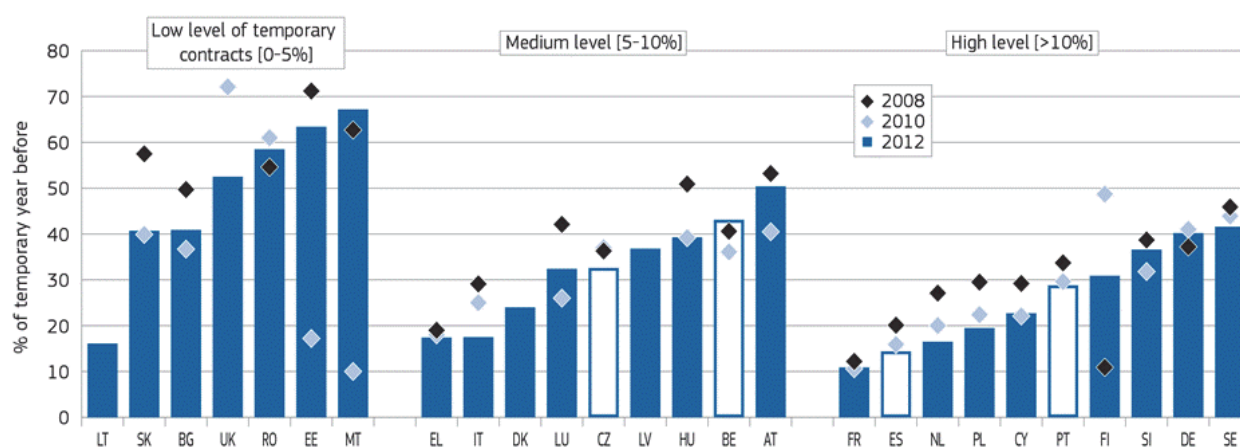
Graphique 11 : Évolution du pourcentage d'employés en situation de travail temporaire entre les 4^e trimestres 2007 et 2014



Source : données OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

En revanche, le taux de transition vers un emploi à durée indéterminée a fortement chuté dans la plupart des pays, renforçant le risque de marchés du travail à plusieurs vitesses entre emplois salariés à durée indéterminée et contrats temporaires. En Italie, le taux de transition à 3 ans de CDD à CDI est passé de 30 % en 2007 à 18 % en 2012⁵⁰. Son niveau a également baissé aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne et en Suède (Graphique 12).

Graphique 12 : Taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent



Lecture : les pays sont classés en 3 groupes selon le taux d'emplois temporaires au sein des emplois salariés.

Champ : pour CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO et MT, les valeurs de 2011 remplacent celles de 2012. Les pays ayant réduit la protection de leur législation entre emploi temporaire et permanent sont indiqués par des barres blanches.

Source : données Eurostat & EU-SILC, audition de Pietro Garibaldi au COE, le 12 mai 2015.

⁵⁰ Audition de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015.

L'essor des contrats atypiques

Au-delà des contrats temporaires, la tendance à la diversification des formes de travail atypiques s'est maintenue : *recibos verdes* au Portugal, *mini-jobs* en Allemagne, *zero hour contracts* en Grande-Bretagne ou encore *para subordinati* en Italie. Les emplois atypiques persistent ainsi sous deux formes différentes :

- des emplois salariés, comme les *mini-jobs* ou les *zero hour contracts* ;
- le travail indépendant non salarié, comme les *recibo verdes* ou les *para subordinati*.

Ces nouvelles formes de dualisme sont préoccupantes car ces formes d'emploi n'accordent souvent que des droits sociaux très restreints à leurs titulaires et peuvent alors alimenter le risque de pauvreté. On observe d'ailleurs une légère hausse du taux de pauvreté des personnes occupées dans la majorité des pays étudiés entre 2007 et 2013 (cf. partie 3). La réalité de cet appauvrissement doit cependant s'apprécier selon les spécificités de chaque pays. Les systèmes de redistribution et de solidarité informels peuvent plus ou moins atténuer cette évolution.

La place de l'emploi informel

À ces formes de dualismes, s'ajoute le poids de l'emploi dissimulé, poids qui peut être parfois très significatif dans un certain nombre de pays : son importance estimée avant la crise variait entre 2 et 12 % de l'emploi total dans les 10 pays étudiés, avec une moyenne de 7 % dans l'Union européenne⁵¹.

Or, la crise a renforcé ce phénomène aux conséquences lourdes dans certains pays : préjudices pour les droits des travailleurs, distorsion de concurrence entre employeurs, phénomène d'évasion fiscale et sociale, affaiblissement de la soutenabilité des finances sociales.

3.2.3 Le défi de la hausse du taux d'activité et du taux d'emploi

Avant la crise, la hausse du taux d'activité était une tendance générale à l'ensemble des marchés du travail en Europe. Outre son impact sur le chômage, la crise a contribué à stopper cette dynamique dans la plupart des pays ou pour certaines catégories d'actifs. On observe depuis lors une accentuation de l'éloignement du marché du travail d'une certaine partie de la population dans les pays les plus frappés par la crise.

Entre 2007 et 2014, si le taux d'activité a augmenté en moyenne de 2 points dans l'Union européenne, il a baissé en Irlande (- 2,8 points) et au Portugal (- 0,7 point). En Italie, il a stagné durant 7 ans, à un niveau de 8,4 points inférieur à la moyenne UE-28. Le Danemark, moins touché par la crise connaît pourtant également une baisse sensible de son taux d'activité (- 2 points sur la période)⁵². La part de travailleurs découragés⁵³ était ainsi particulièrement haute en 2014 dans les pays les plus touchés : 13,9 % en Italie, 12,1 % au Portugal et 7,1 % en Espagne contre 0,8 % en Autriche et 1,6 % en Allemagne⁵⁴.

Cette évolution témoigne d'un éloignement du marché du travail croissant d'une partie de la population. Cette problématique est également valable pour les pays connaissant un chômage faible, où l'enjeu est maintenant de parvenir à élargir la population active.

⁵¹ Commission européenne sur la base des données nationales collectées en 2004 et 2007 par l'Observatoire européen de l'emploi.

⁵² Données Eurostat.

⁵³ Les travailleurs découragés sont définis comme étant des personnes inactives entre 15 et 74 ans qui sont disponibles pour travailler mais ne recherchent pas d'emploi car pensent ne pas pouvoir être en mesure d'en trouver. Leur pourcentage est exprimé en part de la population inactive.

⁵⁴ European Commission (2015), *Labour Market And Wage developments in Europe*.

3.2.4 Une inadéquation entre l'offre et la demande de travail

Une inadéquation entre les compétences maîtrisées et les compétences demandées sur le marché du travail

Au cours des dernières années, les pays européens ont dû faire face à une évolution plus rapide des compétences demandées sur le marché du travail alors même que les offres de formation se sont avérées relativement rigides.

Cette situation est devenue d'autant plus problématique que, dans certains pays, l'activité économique était avant la crise concentrée dans des secteurs faisant appel à une main-d'œuvre peu qualifiée, comme le BTP en Espagne et en Irlande.

De 2008 à 2009, ce secteur a représenté 200 000 suppressions d'emplois en Irlande. En Espagne, le secteur de la construction représentait 12,7 % des emplois au 4^e trimestre 2007 contre 5,3 % au 1^{er} trimestre 2014⁵⁵. Désormais, le faible niveau de formation initiale des demandeurs d'emploi⁵⁶ pèse sur leur employabilité : à l'issue de la crise, ces économies se sont repositionnées vers de nouveaux secteurs, exigeant un niveau et des types de compétences spécifiques. Entre juillet 2013 et juillet 2014, le secteur des NTIC a connu une croissance de 16 % en Irlande, alors même que 42 % des actifs déclaraient ne pas posséder de compétences suffisantes dans ce domaine⁵⁷.

Tableau 2 : Taux d'emploi par niveau de qualification : évolution du 1^{er} trimestre 2008 au 2^e trimestre 2014

	Ensemble de la population en âge de travailler		Sans diplôme du secondaire		Diplôme du secondaire		Diplôme du supérieur	
	Taux d'emploi (T2 2014)	Evolution depuis le T1 2008	Taux d'emploi	Evolution depuis le T1 2008	Taux d'emploi	Evolution depuis le T1 2008	Taux d'emploi	Evolution depuis le T1 2008
Pays cœurs								
Allemagne	73,4	4,0	45,3	-0,5	77,8	4,6	87,6	2,1
France	64,5	0,0	41,4	-5,3	66,8	-2,2	81,7	0,8
Belgique	61,9	-0,7	35,6	-3,8	64,4	-4,2	81,9	-1,5
Pays-Bas	73,6	-2,8	56,2	-5,6	76,5	-3,6	87,4	-0,3
Pays périphériques								
Espagne	56,0	-9,2	43,9	-12,9	56,1	-11,8	75,8	-6,6
Italie	55,7	-2,6	41,7	-3,3	63,0	-4,9	75,0	-4,4
Irlande	61,3	-7,2	33,6	-14,6	62,3	-10,9	80,2	-5,4
Grèce	49,4	11,4	38,5	-12,5	47,3	-13,0	68,0	-14,1
Portugal	62,6	-5,3	55,1	-10,6	66,6	1,4	79,8	-4,9

Source : données Eurostat, calculs OFCE.

L'enjeu de la qualification apparaît donc majeur. Certains signes montrent une amorce d'évolution : en 2014, la courbe du chômage des peu qualifiés s'est légèrement inversée dans la plupart des pays (- 0,5 point en moyenne dans l'Union européenne). Cette évolution s'accompagne aussi d'un rallongement sensible de la durée des études, dont le coût d'opportunité a sensiblement diminué avec la crise⁵⁸.

⁵⁵ Données OCDE.

⁵⁶ Selon l'*Instituto Nacional de Estadística*, 54,9 % des demandeurs d'emploi espagnols ne sont pas allés au-delà de la classe de troisième.

⁵⁷ Commission Européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

⁵⁸ European Commission (2015), *Labour Market And Wage developments in Europe*.

Une inadéquation géographique entre l'offre et la demande de travail

À cette inadéquation de compétences vient s'adjoindre un déséquilibre spécifique à certaines aires géographiques, où l'offre de travail est sensiblement plus élevée que la demande.

Le degré de spécialisation de ces régions sur des secteurs en crise peut, entre autres, expliquer leur sensibilité à la conjoncture, la hausse plus importante du taux de chômage et le non-renouvellement de la demande de travail par la suite. Cette disparité régionale des taux de chômage ne s'est pas toujours accentuée lors de la crise, mais les difficultés qu'elle génère n'en sont devenues que plus pesantes.

En Espagne, le taux de chômage a pu ainsi atteindre 33 % en Andalousie en 2014, contre 15,7 % en Navarre⁵⁹. En Italie au 2^e trimestre 2015, le taux de chômage s'élevait à 8,3 % dans la région Nord, contre 20,3 % dans le sud (*Mezzogiorno*)⁶⁰.

⁵⁹ Données Eurostat.

⁶⁰ Données Istat.

4 Le contexte des finances publiques

Bien avant la crise et au moins dès le début des années 2000, les gouvernements européens ont dû faire face à de fortes contraintes budgétaires et à une discipline renforcée dans le cadre des traités européens. Dans l'Union européenne, la dette publique consolidée a progressé pour atteindre 70 % du PIB de l'Union en 1996, avant de revenir à 58,7 % du PIB en 2007, puis de remonter à 87,4 % en 2013⁶¹.

La forte dégradation de la situation de l'emploi dans le contexte de crise est intervenue parallèlement à des chocs massifs sur les finances publiques, dans un contexte aussi souvent marqué par l'endettement des agents économiques non étatiques (cas de l'Espagne notamment). À cet égard, la situation de l'emploi et celle des finances publiques connaissent quelques similitudes :

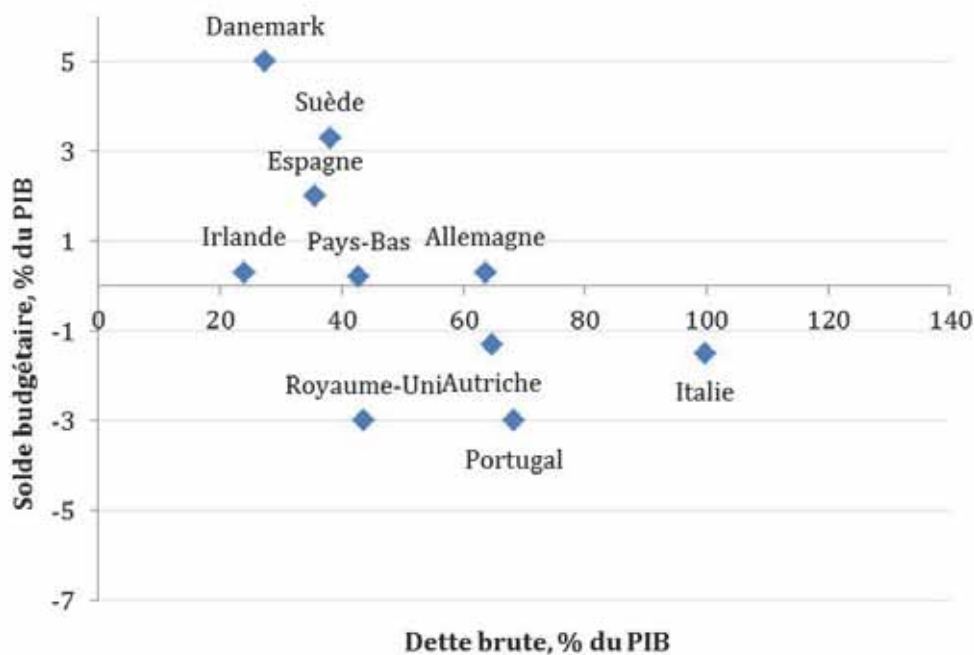
- en 2008, avant la crise, les pays connaissaient des situations très différentes tant en matière d'emploi que de finances publiques ;
- la crise a constitué partout un choc massif, tant pour l'emploi que pour les finances publiques, même si leur ampleur a pu différer selon les pays ;
- une fois passé le premier choc, les trajectoires des pays ont à nouveau divergé depuis 2010 pour arriver aujourd'hui à des situations sensiblement plus hétérogènes qu'en 2007.

4.1 Des situations différentes avant la crise

En 2007, les situations des finances publiques des différents pays étaient loin d'être analogues, même si la question relative aux finances publiques devenait partout (notamment dans la zone euro) une préoccupation commune. Le Danemark connaissait par exemple en 2007 un excédent de 5 % du PIB pour une dette publique de 27 % du PIB, tandis que l'Italie avait une dette atteignant 100 % du PIB ou que le Portugal avait un déficit public de 3 %.

⁶¹ Données Eurostat.

Graphique 13 : Solde budgétaire et dette brute en 2007



Lecture : En 2007, l'Allemagne possédait un excédent budgétaire égal à 0,3 % du PIB et une dette brute égale à 63,7 % du PIB.

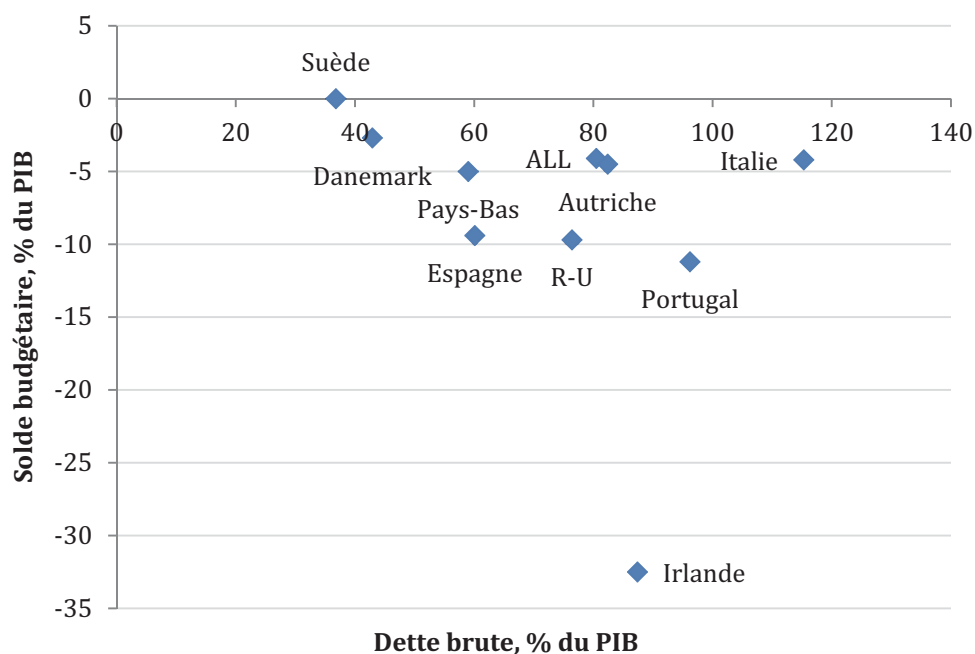
Source : données Eurostat.

4.2 La crise : un choc massif sur les finances publiques

L'impact de la crise sur les finances publiques a été partout massif. Le jeu des stabilisateurs automatiques combiné aux mesures de relance et de soutien à l'activité se sont très rapidement traduits par des déficits publics très importants et par un gonflement des dettes publiques. Cet impact s'est vérifié partout, même si son intensité a pu varier.

En 2010, les déficits publics atteignaient ainsi plus de 9 % en Espagne et au Royaume-Uni, plus de 11 % au Portugal et 35 % en Irlande (dans le contexte particulier il est vrai de restructuration du secteur bancaire). La dette publique progressait aussi fortement.

Graphique 14 : Solde budgétaire et dette brute en 2010



Lecture : En 2010, la Suède possédait un solde budgétaire égal à 0,0 % du PIB et une dette brute égale à 36,8 % du PIB.

Source : données Eurostat.

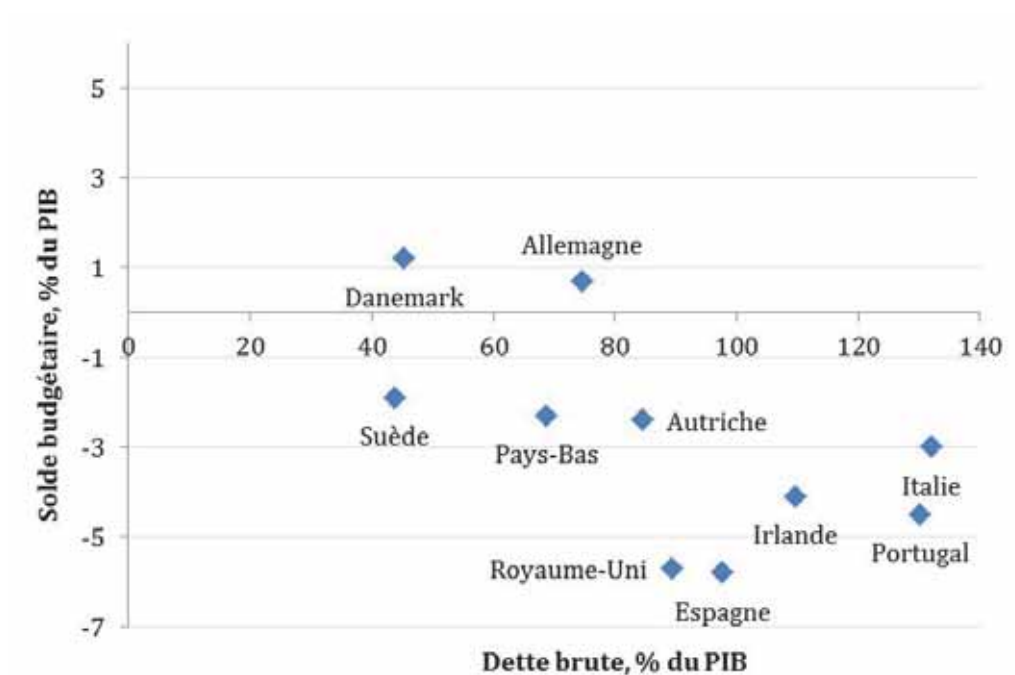
4.3 Des trajectoires divergentes en phase de consolidation budgétaire

À partir de 2011, face à la dérive des finances publiques, s'est ouverte en Europe une phase de consolidation budgétaire (*cf. infra* partie 2.2). Certains pays (Irlande, Portugal), confrontés à des déséquilibres trop importants, ont été obligés de demander l'aide financière des institutions internationales.

Pour s'en tenir aux pays étudiés dans le cadre de ce rapport, on peut identifier schématiquement à deux groupes :

- un premier groupe qui s'approche désormais de l'équilibre budgétaire, voire connaît des excédents, et dont la dette publique est maîtrisée : Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède ;
- un second groupe avec des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB et une dette publique élevée (de 90 à 132 % du PIB) : Italie, Espagne, Portugal, Irlande, Royaume-Uni.

Graphique 15 : Solde budgétaire et dette brute en 2014



Lecture : En 2014, le Royaume-Uni possédait un déficit budgétaire égal à - 5,7 % du PIB et une dette brute égale à 89,4 % du PIB.

Source : données Eurostat.

Partie 2 : Les réformes structurelles en Europe

1 Avec la crise, des réformes beaucoup plus nombreuses

Si l'on assiste depuis de nombreuses années à un processus de réforme quasi-continu de marchés du travail en constante évolution, la crise démarrée en 2008 a été le déclencheur d'un mouvement de réformes dans la plupart des pays en Europe. Au cours de la première phase de la crise, de nombreuses mesures ont été prises pour limiter les effets de la forte dégradation de la conjoncture économique sur les marchés du travail. Ces mesures de nature plutôt conjoncturelle ont été suivies dans de nombreux pays par des réformes structurelles – parfois de grande ampleur afin de corriger certaines faiblesses affectant le fonctionnement de leur marché du travail voire parfois de revoir en profondeur celui-ci, et de créer ainsi les conditions favorables à une reprise riche en emploi.

1.1 Les réformes du marché du travail avant la crise

Un processus de réforme ancien qui s'est accéléré au milieu des années 1990

De par leur importance pour le fonctionnement de l'économie et leur rôle dans la vie sociale, du fait de l'ampleur des évolutions qui les touchent en permanence, les marchés du travail font continuellement l'objet de réformes ayant pour objectifs d'assurer leur adaptation et d'améliorer leur efficacité. C'est donc moins l'existence même de réformes, que la question de leur nombre et de leur intensité qui doit faire l'objet d'un examen, avant même de se pencher sur leur sens.

Pour apprécier, à très gros traits, l'accélération du nombre des réformes et le volume des changements intervenus depuis 2008, il est possible d'opérer une analyse quantitative des mesures mises en œuvre par les différents pays, à partir des inventaires réalisés par l'OIT ou la Commission européenne ou des études académiques.

Bien entendu cette méthode ne suffit pas du tout à donner une vision précise du processus de réformes, qui dépend de la portée des réformes, non de leur nombre. Or, dans ces recensements de réformes, chaque changement relatif aux règlements applicables au marché du travail est comptabilisé comme une mesure (si une réforme introduit plusieurs changements, chaque changement est codé séparément), et cela indépendamment de l'importance de la mesure en question. Une autre limite de ce type d'analyse est qu'elle ne distingue le plus souvent pas les mesures conjoncturelles des mesures plus structurelles (Encadré 1).

Encadré 1 : Réformes structurelles ou mesures conjoncturelles ? Une distinction parfois délicate

Une réforme structurelle renvoie à un ensemble d'actions qui, tout en n'étant pas nécessairement irréversible, est décidé de façon simultanée et pour une période de temps substantielle et qui concerne les cadres légaux et conventionnels. Une réforme structurelle du marché du travail peut alors être considérée comme un ensemble de mesures simultanées qui modifie les règles de fonctionnement de ce marché et les infrastructures et moyens mis à disposition des agents économiques, en lien avec ce marché. Ces mesures que l'on peut qualifier de structurelles peuvent intervenir dans des domaines très divers : législation de protection de l'emploi, réglementation du temps de travail, négociation collective, taxation du travail, fonctionnement du service public de l'emploi, modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi, etc.

Par contraste, les mesures conjoncturelles renvoient à des mesures qui n'ont pas pour objectif de modifier le « cadre », mais d'orienter l'économie en fonction de sa position dans le cycle économique.

Là encore, appliqué au cas du marché du travail, il s'agit le plus souvent de mesures qui visent à limiter les effets négatifs d'une récession ou d'un ralentissement économique sur le marché du travail. Ces mesures prennent souvent la forme de politiques dites actives de l'emploi – mesures qui visent à maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi du marché du travail – ou dites passives – programmes visant au maintien et au soutien du revenu en cas d'absence d'emploi.

Dans la pratique, une réforme structurelle contient bien souvent à la fois des mesures structurelles et des mesures conjoncturelles, la distinction entre ces deux types de mesures n'étant pas toujours évidente, en particulier dans un contexte de crise qui se prolonge. De nombreuses mesures prises au démarrage de la crise et présentées initialement comme étant de nature conjoncturelles ont en fait été renouvelées à plusieurs reprises. On peut citer par exemple le cas du régime de renouvellement exceptionnel des CDD mis en place en 2012 au Portugal ou encore de l'allocation extraordinaire pour les demandeurs d'emploi introduite en 2009 en Espagne qui ont toutes deux été prolongées en raison de la persistance d'un chômage élevé. Compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la reprise économique en Europe, il n'est pas impossible que des mesures initialement conçues comme temporaires ne restent valables dans les faits de façon durable. À l'inverse, la mise en œuvre de mesures structurelles a pu être retardée en raison de la persistance d'une situation économique dégradée. C'est par exemple le cas en Espagne, où une règle introduite en 2010 visant à durcir les conditions d'enchaînement des contrats à durée déterminée a été suspendue pour deux ans 2011, soit moins d'un an après son adoption, en raison de la multiplication des ruptures de contrats à durée déterminée.

Cette distinction est encore moins évidente lorsqu'on considère maintenant les mesures structurelles comme les mesures qui ne modifient non plus seulement les cadres légaux et conventionnels régissant le fonctionnement du marché du travail, mais la structure de ce dernier. Dans ce cas, la mise en œuvre ou l'absence de mise en œuvre de mesures conjoncturelles peut avoir des implications structurelles. C'est notamment le cas des mesures d'activation qui sont mobilisés par les pouvoirs publics en cas de dégradation de la conjoncture afin notamment d'atténuer les effets d'hystérèse du chômage et donc d'éviter une augmentation du chômage structurel. A contrario, des mesures structurelles peuvent avoir des effets conjoncturels. C'est le cas par exemple de mesure visant à diminuer la générosité des prestations sociales ou de chômage ou à diminuer les salaires qui peuvent avoir un effet restrictif à court terme sur la demande.

De nombreuses réformes du marché du travail ont été mises en œuvre avant la crise démarrée en 2008. D'après un travail mené par Tito Boeri en 2005 à partir de l'inventaire des politiques sociales réalisé par la Fondation Rodolfo Debenedetti, et pour un champ plus large – l'Union européenne dans son ensemble – que celui retenu par le présent rapport qui se concentre principalement sur dix pays, 414 réformes (soit plus de 1,6 réforme par an et par pays) avaient été mises en œuvre entre 1985 et 2003 dans les domaines de la protection de l'emploi (111), des prestations liées à une situation de non emploi (187) et des dispositifs de retraite (116)⁶². On précisera qu'une réforme est considérée dans le cadre de ce travail comme un ensemble de mesures adopté dans le cadre d'une loi, d'un décret ou décision administrative ou encore d'un accord entre partenaires sociaux (Encadré 2). Un travail mené par la Commission européenne à partir de la base de données Labref, un autre outil de suivi des réformes du

⁶² Boeri T. (2005), *Reforming labor and product markets: some lessons from two decades of experiments in Europe*, working paper, FMI, mai.

marché du travail en Europe, portant sur la période 2000-2010 confirme l'existence d'une telle dynamique de réforme⁶³.

Les réformes du marché du travail ont été particulièrement nombreuses à partir du milieu des années 1990. C'est notamment le cas dans le domaine de la protection de l'emploi ou des prestations liées à une situation de non emploi. Toujours d'après le travail mené par Tito Boeri en 2005, le nombre de réformes mises en œuvre dans le domaine de la protection de l'emploi est ainsi passé de 12 entre 1985 et 1990, à 25 entre 1991 et 1996 puis à 73 au cours de la période 1997-2002. Ce phénomène est encore plus marqué lorsqu'on considère les prestations liées à une situation de non emploi pour lesquelles le nombre de réforme est passé de 20 au cours de la période 1985-90, à 47 au cours de la période 1991-96 puis à 120 au cours de la période 1997-2002.

Avec une ampleur et un agenda différent selon les pays

Ce processus de réforme a répondu pour l'ensemble des pays à un double besoin : besoin d'adaptation d'institutions sociales et du marché du travail construites pour une bonne part dans le contexte particulier des Trente Glorieuses face à des marchés en mutation et besoin de réaction face à un chômage récurrent, après l'apparition d'un chômage de masse à la suite de la crise des années 1970. Il a en outre été très largement soutenu et encouragé par les institutions internationales et européennes, ces dernières cherchant notamment à favoriser la coordination des politiques nationales en matière d'emploi (*cf. infra*)⁶⁴.

Si le processus de réforme s'inscrit dans un contexte d'évolutions souvent communes, **l'agenda, les domaines concernés et l'ampleur des réformes mises en œuvre diffèrent toutefois selon les pays et en fonction des spécificités de ces derniers** et notamment de l'état initial de leur réglementation et de leurs institutions.

Lorsqu'on considère la distribution des réformes à travers les groupes de pays, il apparaît d'abord que les agendas et les domaines concernés par les réformes diffèrent en fonction des pays. Tito Boeri montre ainsi que ce sont les pays pour lesquels l'indicateur de protection de l'emploi était le plus élevé à la fin des années 1990 qui ont mis en œuvre le plus de réformes dans le domaine de la protection de l'emploi au début des années 2000. Il s'agit notamment des pays d'Europe du sud qui ont mis en œuvre un certain nombre de mesures, avec des effets qui sont toutefois restés le plus souvent relativement marginaux.

Si on considère maintenant l'ampleur des réformes, certains pays se singularisent par l'ampleur des réformes mises en œuvre au cours des années précédant la crise. C'est notamment le cas de la Suède ou du Danemark avec le passage au cours des années 2000 à une logique de *workfirst*⁶⁵. C'est également le cas de l'Autriche ou de l'Allemagne qui ont conduit, au début des années 1990 pour l'une et au début des années 2000 pour l'autre, des réformes importantes avec là encore pour objectif de favoriser le retour à l'emploi rapide des personnes au chômage. C'est encore le cas de l'Allemagne qui, à la fin des années 1990, a engagé un mouvement de modération salariale

⁶³ Commission européenne (2014), A decade of labour market reforms in the UE: insight from the Labref database, Economic paper 522, juillet.

⁶⁴ Gazier B. (2014), La pression en faveur de « réformes structurelles » du marché du travail dans l'Union européenne : une analyse économique, IRDEIC et Cour de Cassation. Les transformations du droit du travail dans la crise. Approches comparées en Europe, février.

⁶⁵ La stratégie du *workfirst* insiste sur le retour rapide en emploi, en procurant des services qui encouragent l'emploi direct et la sortie du système de sécurité sociale. Par rapport à une stratégie du *trainfirst*, qui se concentre sur l'acquisition ou le développement de capital humain chez les chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité, l'approche *workfirst* peut paraître plus exigeante. Source : The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013), « PES approaches to low-skilled adults and young people: Work-first or train-first? », septembre.

et de décentralisation de la négociation collective qui a permis le développement d'une importante flexibilité dans l'entreprise, avant de refondre son système de retour à l'emploi avec l'agenda 2010.

D'autres pays se caractérisent par des réformes parfois nombreuses, mais de portée plus limitée, ou qui manquent de stabilité ou de lisibilité : c'est notamment le cas de l'Italie qui comptait au début des années 2000 une multiplicité de types de contrats de travail⁶⁶.

Des réformes dans l'ensemble plus souvent de faible ampleur et qui accordent un peu plus de place à la flexibilité qu'à la sécurité

Si de nombreuses réformes sont comptabilisées, il s'agit le plus souvent de modifications mineures du cadre structurant le marché du travail. Toujours dans le cadre de son travail de 2005, Tito Boeri n'a pas seulement cherché à comptabiliser les réformes mises en œuvre mais s'est également intéressé à leur nature et à leur portée. Plus précisément, il a cherché à distinguer les réformes « marginales » des réformes « radicales » à l'aide d'une procédure en deux étapes. Suivant cette procédure, 388 des 414 réformes mises en œuvre entre 1985 et 2002 sont estimées « marginales ».

Lorsqu'on considère cette période, **on constate qu'un peu plus de la moitié des mesures** (241 réformes, soit 58 % du total) **visent à flexibiliser le marché du travail, soit un peu plus que celles qui visent au contraire à leur apporter plus de sécurité**, cette tendance se trouvant accentuée en cas de récession ou de ralentissement de la conjoncture économique⁶⁷. Elle est confirmée par les données de la Commission européenne⁶⁸ pour la période d'avant-crise dans la plupart des domaines de réformes considérés⁶⁹.

Encadré 2 : Analyse quantitative des réformes du marché du travail : outils et limites

Il existe plusieurs outils permettant d'effectuer un suivi quantitatif des réformes concernant le marché du travail mises en œuvre en Europe ou dans le reste du monde.

Un premier type d'outils cherche à quantifier le niveau de rigueur ou de protection associé à certaines législations ou institutions du marché du travail. Ces outils fournissent une mesure synthétique des implications du contenu des lois et du fonctionnement des institutions. La mise en œuvre de réformes ne peut alors être appréhendée que de façon indirecte et agrégée, au travers de l'évolution des indicateurs considérés. On peut citer à titre d'illustration les indicateurs de mesure de protection de l'emploi fournis par l'OCDE.

Un second type d'outils cherche à fournir des informations plus qualitatives, aussi complètes que détaillées, sur les différents types de réformes et mesures mises en œuvre dans chaque pays. On peut souligner que ces bases de données mélangent le plus souvent les réformes et mesures structurelles et les mesures conjoncturelles. Elles sont particulièrement utiles pour analyser le processus de réforme, identifier des points communs et les caractéristiques des stratégies de réforme des différents pays.

⁶⁶ On a pu évoquer une quarantaine de contrats différents.

⁶⁷ Boeri T. (2005), *Reforming labor and product markets: some lessons from two decades of experiments in Europe*, working paper, FMI, mai.

⁶⁸ Commission européenne (2014), *A decade of labour market reforms in the UE: insight from the Labref database*, Economic paper 522, juillet.

⁶⁹ Les deux principales exceptions à ce constat concernent les politiques actives du marché du travail qui ont surtout été renforcées par les réformes et la fiscalité du travail qui a au contraire été réduite.

On peut citer notamment l'inventaire des politiques sociales (*Social reforms database*) réalisé par la Fondation Rodolfo Debenedetti en coopération avec l'IZA (Institut pour l'étude du travail). Il rassemble des informations sur les mesures adoptées au sein des Etats membres de l'UE-15 entre 1985 et 2007. Il est divisé en trois grands ensemble : protection de l'emploi, prestations liées à une situation de non-emploi (prestations sociales et chômage, programmes d'incitations au travail, dispositifs de préretraite, etc.) et dispositifs de retraite. Une réforme est considérée ici comme tout ensemble de mesures adopté dans le cadre d'une loi, d'un décret ou décision administrative ou encore d'un accord entre partenaires sociaux. Chaque mesure peut être considérée isolément.

Depuis 2000, la base de données Labref élaborée par la Commission européenne compile des informations sur les caractéristiques de réformes mises en œuvre depuis 2000 au sein de l'UE-28. Elle recouvre plusieurs grands domaines de politiques publiques (protection de l'emploi, fiscalité du travail, prestations sociales et de chômage, politiques actives du marché du travail, régimes de retraite anticipée et d'invalidité, mécanismes de fixation des salaires, organisation du temps de travail, etc.). Dans le cadre de cette base de données, une réforme correspond à tout un ensemble de mesures résultant d'une loi, d'un décret ou d'une décision administrative, ou encore d'une décision de justice ou d'un accord entre partenaires sociaux. Ne sont pas considérées les décisions récurrentes et conformes à la pratique courante, dans le domaine des salaires notamment. Chaque mesure peut être considérée là aussi isolément.

Des outils similaires ont également été élaborés par le BIT. On peut citer notamment la base de données EPLex qui suit l'évolution des législations de protection de l'emploi de plus de 90 pays. Les informations sont organisées autour de plusieurs grands thèmes : contrats de travail, conditions de fond de licenciement, conditions de forme / procédure, indemnités, voies de recours, etc. Cette base fournit essentiellement des informations relatives aux évolutions de la législation nationale régissant les thèmes considérés. Des évolutions de la jurisprudence peuvent également être reportées dès lors que cette information est nécessaire pour éviter une lecture trompeuse de la loi. Lorsqu'une convention collective de portée nationale est en vigueur, elle est également référencée dans EPLex.

Ces outils sont utiles dans la mesure où ils permettent de dresser, à gros traits, une vision synthétique du processus de réforme. Mais ils souffrent de limites propres à ce type d'indicateurs : ils comptabilisent comme mesure toute modification de la réglementation et ne permettent pas de mesurer l'ampleur des mesures, toute mesure, qu'elle soit mineure ou majeure, étant comptabilisée sur le même plan. De même, la classification d'une mesure dans le champ des grands domaines préalablement identifiés est parfois délicate. Enfin, l'appréciation portée sur le sens des réformes (vers plus ou moins de protection) reste toujours délicate à objectiver et peut être parfois débattue.

Ces limites, sans remettre en cause l'intérêt d'une analyse quantitative des réformes du marché du travail, invitent donc à la prudence dans l'interprétation des résultats.

Cet encadré s'appuie notamment sur : Commission européenne (2014), *A decade of labour market reforms in the UE: insight from the Labref database*, Economic paper 522, juillet et EPLex, Objectifs et portée, ILO.

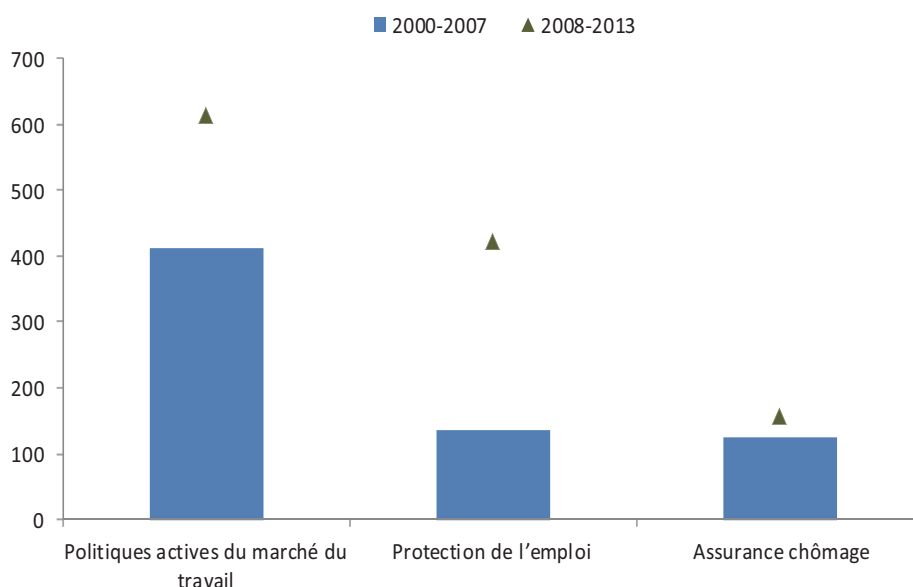
1.2 Une forte accélération depuis 2008

1.2.1 Le nombre de mesures augmente fortement

Les pouvoirs publics disposent de différents leviers d'intervention sur le marché du travail en réaction à une dégradation de la conjoncture économique ou pour en améliorer le fonctionnement. Face à l'ampleur de la crise démarrée en 2008, ils ont mobilisé non seulement des mesures conjoncturelles de soutien au marché du travail mais aussi des réformes de nature plus structurelle (Encadré 1).

L'analyse quantitative de ces réformes, qui doit être menée avec précaution compte tenu des limites inhérentes à ces outils (cf. supra), fait apparaître que le nombre des mesures mises en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne s'est accru très nettement à partir de 2008 par rapport à la période 2000-2007. Ce constat est particulièrement vrai dans le domaine de la protection de l'emploi, avec un doublement du nombre de mesures adoptées entre les deux périodes considérées (Graphique 16). Une tendance à l'accélération du nombre de mesures mises en œuvre est également visible dans le domaine des politiques actives ainsi, dans une moindre mesure, que dans celui de l'assurance chômage.

Graphique 16 : Nombre de mesures adoptées dans les pays de l'UE-28

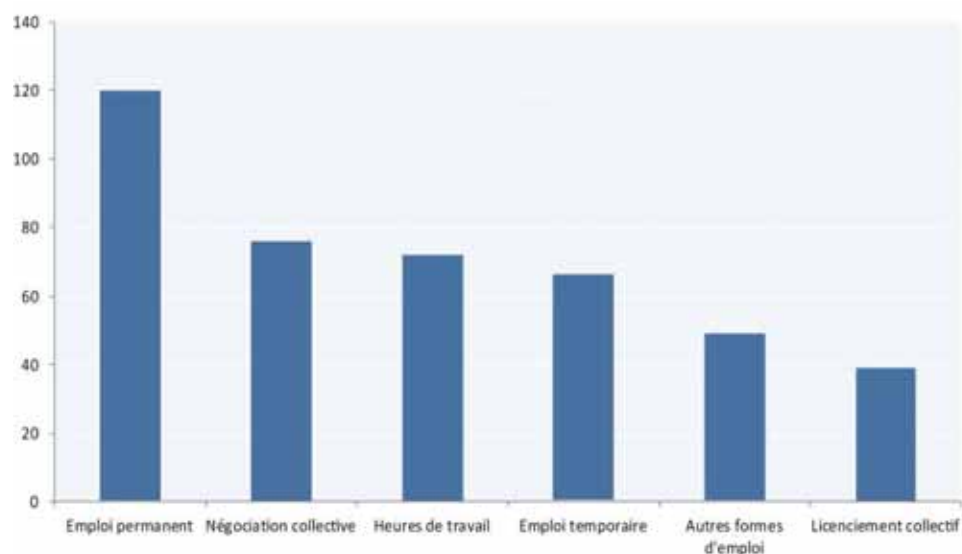


Lecture : entre 2008 et 2013, plus de 600 mesures ont concerné les politiques actives du marché du travail dans l'UE-28.

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 l'indemnisation du chômage : base de données LABREF.

Avec 120 mesures concernant l'emploi permanent (i.e. le régime de licenciement pour l'essentiel), il s'agit de l'aspect de la protection de l'emploi qui a été le plus modifié au cours de la crise (Graphique 17). La négociation collective, que le BIT inclut ici dans le domaine de la protection de l'emploi, arrive en deuxième position, suivie par les heures de travail et l'emploi temporaire.

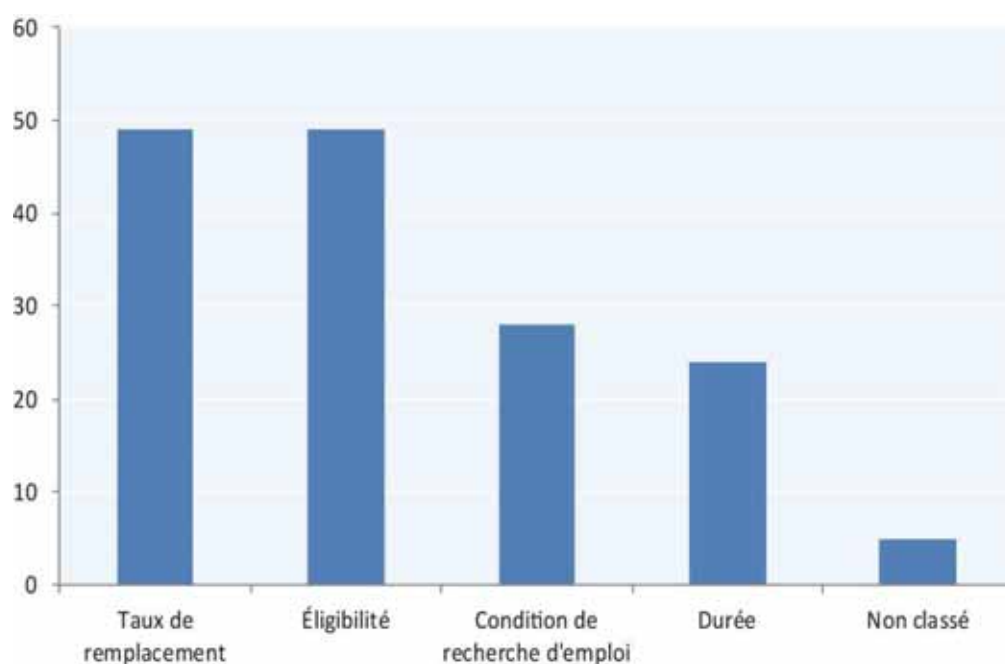
Graphique 17 : Nombre de réformes de la protection de l'emploi UE-28, 2008-13



Source : audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015.

En ce qui concerne l'assurance chômage, les mesures répertoriées ont concerné d'abord le taux de remplacement et l'éligibilité. Les conditions de recherche d'emploi et la durée d'indemnisation ont également été modifiées, mais dans une moindre mesure.

Graphique 18 : Nombre de réformes dans le domaine des allocations chômage UE-28, 2008-13

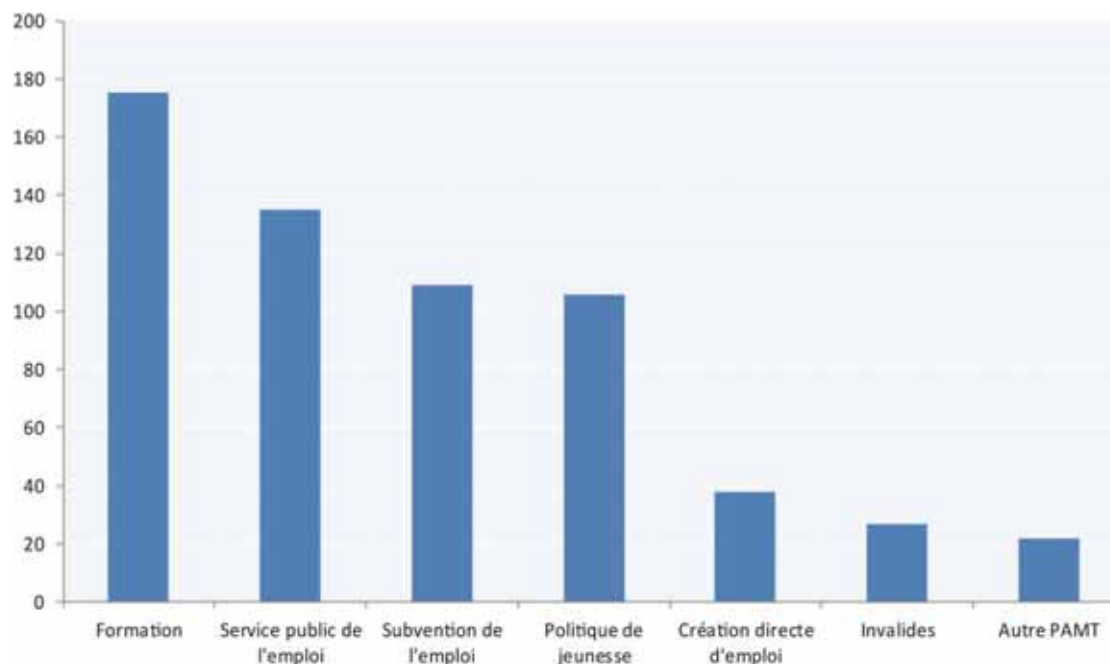


Source : audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015.

Au sein des politiques actives, ce sont les domaines de la formation et du service public de l'emploi qui ont été concernés par le nombre le plus important de mesures (Graphique 19). Les mesures de subvention de l'emploi ainsi que les politiques en faveur de l'emploi des jeunes ont également été largement mobilisées. Conséquence des critiques dont elles ont fait l'objet dans les années 1990 et 2000, les mesures de créations directes d'emploi ont quant à elles joué un rôle

contra-cyclique moindre au regard des précédentes crises, même au sein des pays qui y avaient traditionnellement le plus recours⁷⁰.

Graphique 19 : Nombre de réformes dans le domaine des politiques actives du marché du travail (PAMT), UE-28, 2008-13



Source : audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015.

1.2.2 Avec toutefois une intensité et une direction variables selon les pays et le champ des mesures concerné

Si la crise démarrée en 2008 a été le déclencheur d'un nouveau mouvement de réformes dans la plupart des pays en Europe, l'intensité de ces réformes et le nombre de mesures mises en œuvre est variable selon les pays et les champs concernés.

Parmi les pays qui ont mené le plus de réformes au cours de la période 2008-2013, on trouve notamment les pays d'Europe du sud. L'Espagne, l'Italie et le Portugal figurent ainsi parmi les pays qui ont adopté le plus de mesures dans les domaines de l'assurance chômage et de la protection de l'emploi (Graphique 20).

Lorsqu'on considère l'ensemble des pays de l'Union européenne, les pays d'Europe de l'est figurent également parmi les plus actifs en matière de réforme. Que ce soit au sud ou à l'est, les pays qui ont le plus réformé ont comme caractéristique commune d'avoir des institutions du marché du travail parfois déficientes (une protection de l'emploi supérieure à la moyenne alimentant un dualisme du marché du travail, des politiques actives en retrait) et d'avoir été confrontés à une dégradation très brutale de la situation de l'emploi. À cela s'ajoute une dégradation importante de leurs finances publiques et des pressions extérieures fortes, les réformes constituant souvent la contrepartie de programmes d'aides (*cf. infra*).

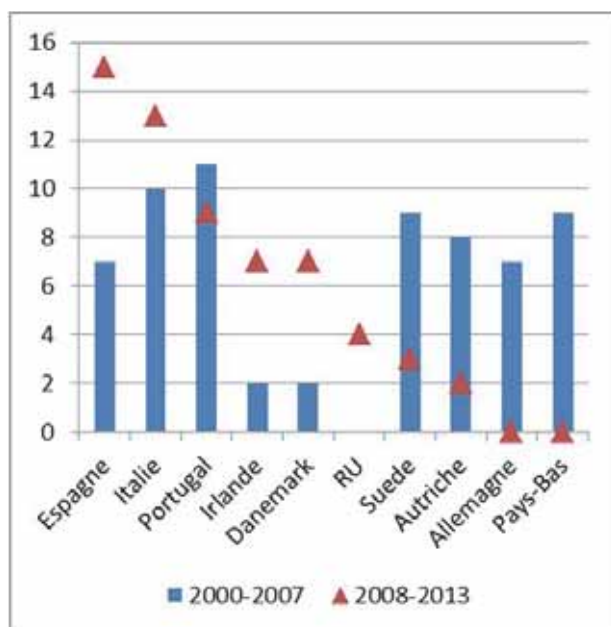
En ce qui concerne les politiques actives du marché du travail, ce sont le Portugal et le Royaume Uni qui figurent en tête des pays qui ont le plus réformé.

⁷⁰ Erhel (2009), Greg et Layard (2009).

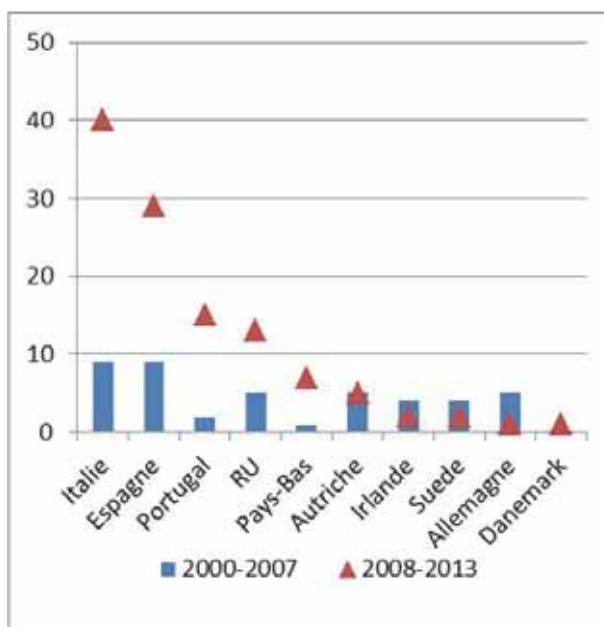
Les pays européens se distinguent encore très largement tant du point de vue de l'état des institutions du marché du travail que de la situation de celui-ci. Il est logique que le même processus de réforme n'ait pas été constaté dans des pays aussi différents par exemple que le Portugal, dont le marché du travail est marqué par une très forte protection de l'emploi et une hausse majeure du chômage, et l'Allemagne, qui avait réformé son marché du travail au début des années 2000 et qui jouit actuellement d'une très bonne situation de l'emploi.

Graphique 20 : Nombre de mesures adoptées dans plusieurs pays

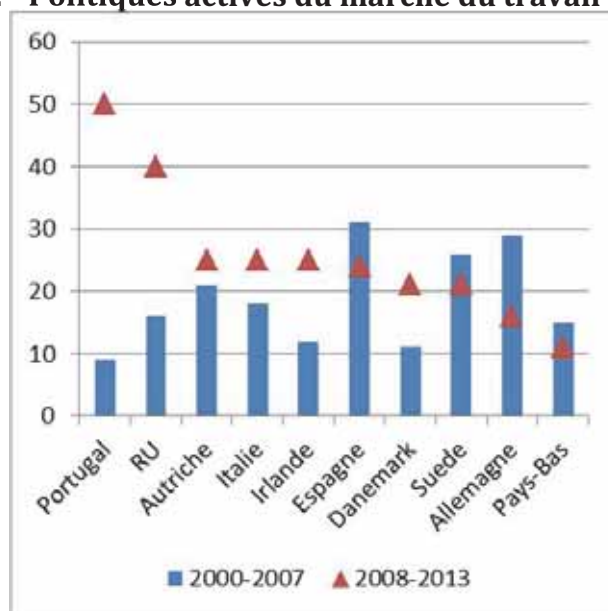
a. Assurance chômage



b. Protection de l'emploi



c. Politiques actives du marché du travail



Source : données BIT, mise en forme COE.

Un constat similaire peut être fait en comptabilisant le nombre de mesures adoptées par les pays pour chaque domaine recensés dans la base de données Labref de la Commission européenne. Avec de l'ordre de 80 mesures adoptées en moyenne entre 2008 et 2013 au sein des pays considérés, les pays d'Europe du sud se démarquent clairement. Respectivement 120, 118 et 112 mesures sont en effet recensées par la Commission européenne au Portugal, en Espagne et

au Portugal pour la période 2008-2013 (Tableau 3). Le Royaume-Uni se distingue également avec 90 mesures recensées.

Sur la base de cette analyse quantitative, la base de données Labref permet également de procéder à une analyse, large et à gros traits, du sens des mesures adoptées (Tableau 3). La Commission européenne attribue en effet une direction « croissante » (+) ou « décroissante » aux différentes mesures. À titre d'illustration, une mesure concernant l'assurance chômage est considérée comme « croissante » lorsqu'elle augmente la prestation (en termes de taux de remplacement, durée ou couverture) ou facilite les conditions d'éligibilité.

Tableau 3 : Sens des mesures adoptées entre 2008 et 2013

		Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Italie	Irlande	Royaume-Uni	Suède	Pays-Bas	Portugal
Fiscalité du travail	+	2	6	0	1	6	10	7	0	0	6
	-	13	5	2	10	11	2	7	12	3	9
Assurance chômage	+	0	2	3	10	11	0	0	3	0	3
	-	0	0	4	5	2	7	4	0	0	5
Autres prestations sociales	+	13	8	5	7	7	3	3	6	4	7
	-	1	1	2	0	0	8	10	1	3	3
Politiques actives du marché du travail	+	13	25	21	24	23	24	37	20	10	49
	-	3	0	0	0	2	1	1	1	1	0
Protection de l'emploi	+	0	4	1	8	17	1	4	1	4	3
	-	0	1	0	22	20	1	9	1	3	12
Dispositifs de départ anticipé	+	0	2	2	2	1	0	0	0	0	0
	-	0	5	3	6	1	0	0	1	1	0
Fixation des salaires	+	4	0	0	1	1	1	0	1	1	4
	-	0	0	0	15	5	7	2	1	0	8
Durée du travail	+	1	6	3	2	3	1	5	1	0	4
	-	4	4	1	5	2	1	1	2	2	7

Source : exploitation de données de la base LABREF par le COE.

Lecture : Les réformes recensées ici ont toutes été introduites entre 2008 et 2013. La Commission européenne attribue une direction « croissante » (+) aux réformes suivantes (une définition symétrique s'applique aux réformes dont la direction est « décroissante » (-)). Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

- fiscalité du travail : mesures entraînant une augmentation de la charge fiscale sur le travail ;
- assurance chômage : mesures augmentant le niveau de protection de l'assurance chômage (en termes de taux de remplacement, durée, ou couverture) ou facilitant les conditions d'éligibilité ;
- autres prestations sociales : mesures augmentant le niveau de protection des prestations ou facilitant les conditions d'éligibilité ;
- politiques actives du marché du travail : mesures visant à augmenter la disponibilité, le niveau de protection ou l'efficacité des politiques actives ;
- protection de l'emploi : mesures augmentant la protection contre les licenciements, c'est-à-dire renforçant les exigences de la procédure de licenciement, allongeant le délai minimal de notification du licenciement, augmentant le montant des indemnités de licenciement, durcissant la définition d'un licenciement juste, ou restreignant les conditions de recours aux emplois temporaires ou aux agences de travail intérimaire ;
- dispositifs de départ anticipé : mesures augmentant le niveau de protection des dispositifs de départ anticipé (pré-retraite ou prestations d'invalidité) ou facilitant les conditions d'éligibilité ;
- fixation des salaires : lois ou accords durcissant les conditions-cadres de fixation des salaires du côté des employeurs.
- réglementation de la durée du travail : mesures rendant plus strictes les dispositions réglementaires concernant la durée du travail, renforçant les droits et les conditions de recours des travailleurs à temps partiel, renforçant la disponibilité ou l'accès aux crèches, augmentant le niveau de protection ou la durée des congés parentaux, ou facilitant l'accès aux congés sabbatiques ou pour formation.

Une telle analyse vise à donner une vision synthétique des réformes. Elle risque toutefois de se révéler très réductrice. Les modalités de recensement et de classement des mesures, puis l'exercice de classification entre mesures « croissantes » et « décroissantes » n'est pas sans soulever de réelles difficultés méthodologiques et peut alors poser des problèmes d'interprétation au risque de fragiliser la fiabilité même de l'instrument.

C'est pour cette raison que le Conseil a choisi, pour analyser de façon plus qualitative les réformes engagées, de s'appuyer sur l'analyse détaillée des réformes conduites dans la dizaine de pays étudiés – analyses qui figurent dans le tome 2 du présent rapport sous la forme de dix monographies consacrées aux pays concernés – et de les mettre en perspective afin d'en dégager, lorsqu'elles existent, les principales convergences. C'est l'objet de la partie 2.3 du présent rapport.

1.2.3 Un séquençage qui obéit à de grandes tendances communes

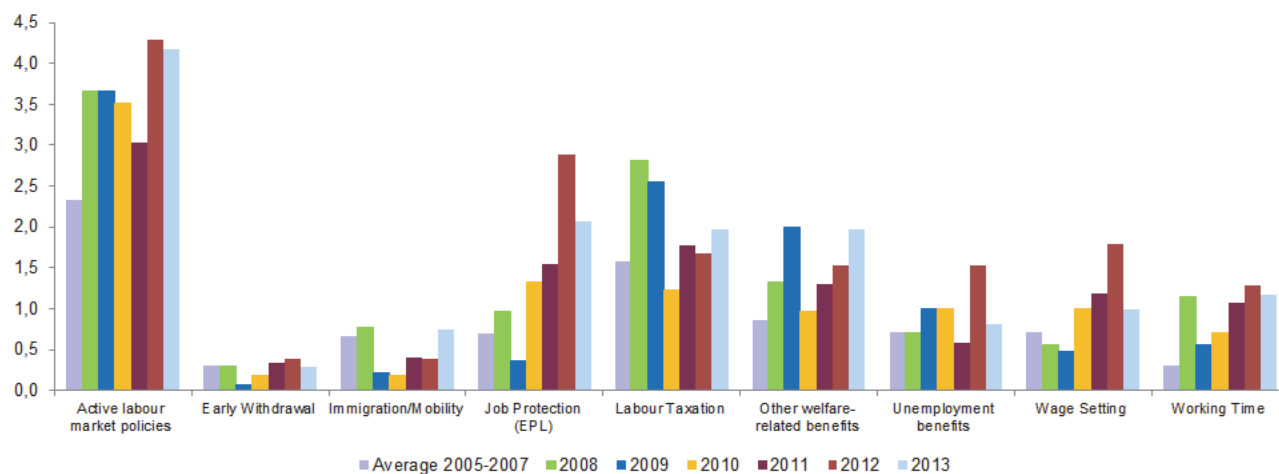
On peut distinguer deux phases distinctes dans la façon dont les pays ont réagi à la crise démarrée en 2008:

- une première (2008-2009) au cours de laquelle les pouvoirs publics ont surtout mis en œuvre des mesures de nature plutôt conjoncturelle dans les domaines des politiques actives du marché du travail, de la fiscalité du travail ainsi que des prestations sociales et de chômage. L'objectif de ces mesures était avant tout d'apporter rapidement des réponses adaptées pour limiter les effets négatifs du ralentissement de l'activité économique sur le marché du travail. Dans ce contexte marqué par l'ampleur du choc et l'exigence de réponses rapides, les interventions ont surtout consisté à réactiver (les dispositifs de chômage partiel par exemple) ou à renforcer des dispositifs déjà existants⁷¹ ;
- une seconde phase (depuis 2010-2011) au cours de laquelle les réformes de la protection de l'emploi, des systèmes de fixation des salaires et du temps de travail sont devenues plus fréquentes. La persistance d'une conjoncture dégradée, en particulier dans les pays concernés par une dégradation importante de leurs finances publiques, a conduit à un retournement des orientations des mesures mises en œuvre. Les dispositifs de politiques de l'emploi jugés trop coûteux sont réduits. La priorité est donnée petit à petit à des mesures de nature plus structurelle afin d'améliorer la capacité d'ajustement du marché du travail. En outre, à partir de 2012, dans un contexte de maintien du chômage et du chômage de longue durée à des niveaux préoccupants dans certains pays et d'ajustement budgétaire, on assiste à un renouveau des politiques actives, avec souvent un ciblage vers les personnes les plus touchées, et à une nouvelle révision des filets de sécurité sociale⁷². Dans certains pays, notamment les pays d'Europe du sud, le processus de réforme de la protection de l'emploi, des systèmes de fixation des salaires et du temps de travail s'est poursuivi plus tardivement compte tenu de la situation très dégradée de l'emploi.

⁷¹ Freyssinet J. (2012), « Crise économique et relations sociales, Enjeux immédiats et perspective à long terme », Note n° 1. *Les réformes du marché du travail*, dans Cahiers de Lasaire (Les), n° 46, juin.

⁷² Commission européenne (2015), *Labour market and wage development in Europe*.

Graphique 21 : Nombre moyen de mesures sur le marché du travail par domaines dans l'UE-28



Source : LABREF database, DG EMPL, European Commission.

2 Avec la crise, un nouveau contexte pour l'initiative et la conduite des réformes

Les réformes du marché du travail en Europe depuis la crise ont cela de spécifique qu'elles ont été souvent mises en œuvre sous des pressions extérieures très fortes. Fortement encouragées dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne, l'élaboration et la conduite de réformes du marché du travail ont pu être exigées comme contrepartie au versement d'une aide financière dans certains pays. À cette pression, a pu s'ajouter celle des marchés financiers pour lesquels la conduite de réformes structurelles constituait de fait une condition au maintien de taux d'intérêt à un niveau raisonnable.

Ces modalités particulières de mise en œuvre des réformes ont pu contribuer par ailleurs à accentuer la dégradation du dialogue social observée depuis 2008.

Enfin, les réformes mises en œuvre ont fréquemment pris la forme de « paquets » de mesures couvrant, dans une même temporalité, les principaux domaines du fonctionnement du marché du travail et s'inscrivant parfois dans le cadre d'un processus de réforme dépassant le seul marché du travail.

2.1 Le rôle de la nouvelle gouvernance européenne et de la Troïka

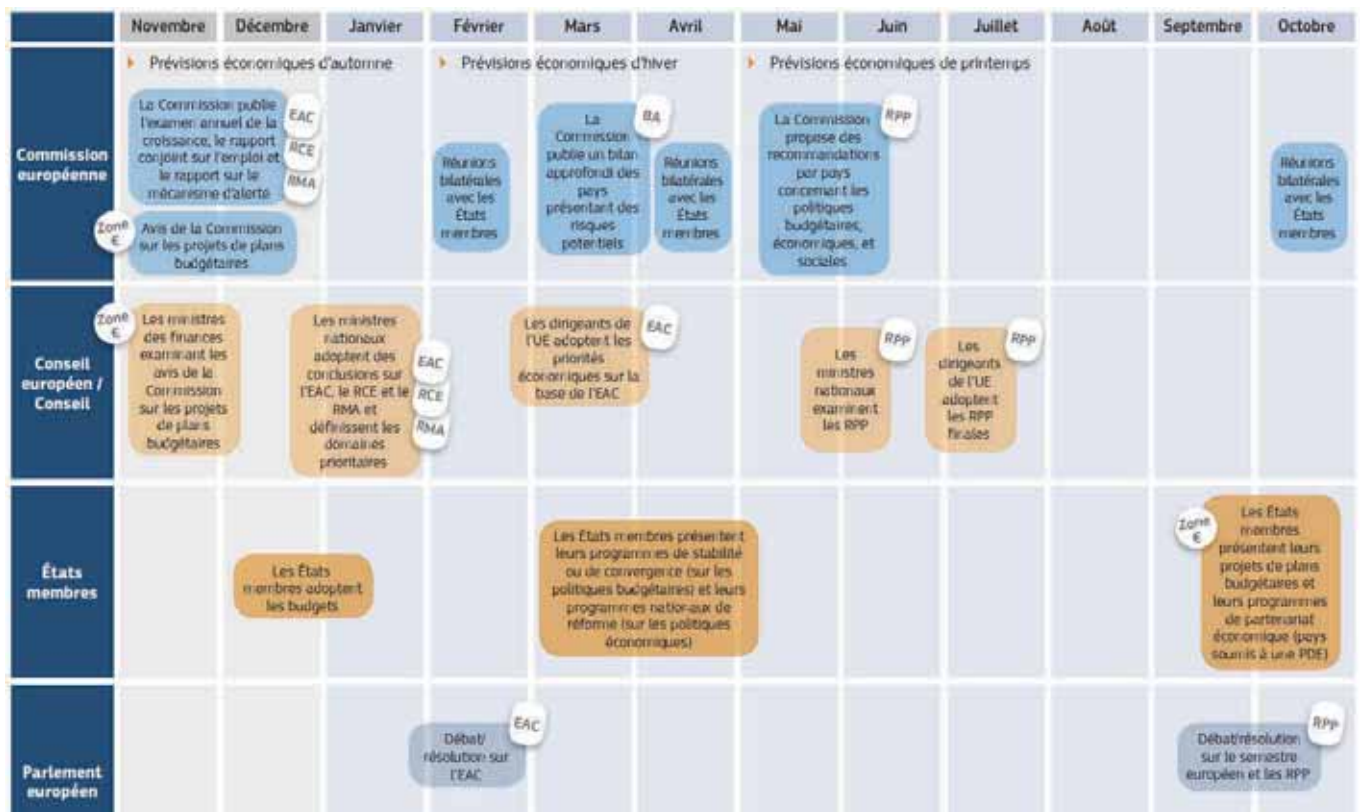
La mise en place du Semestre européen comme nouvel outil de coordination des politiques

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est depuis 1997 le cadre élaboré par l'Union européenne en matière d'emploi. Celle-ci, à travers les Lignes directrices pour l'emploi proposées par la Commission et adoptées par le Conseil de l'UE, fixe de grandes priorités et objectifs communs. Les politiques de l'emploi et du marché du travail restent toutefois pour l'essentiel de la compétence des Etats membres. L'Union européenne se contente donc d'actions tendant à mieux coordonner les politiques nationales, en veillant à diffuser les bonnes pratiques en matière d'inclusion sociale et de formation, et en adoptant des réglementations sur les droits des travailleurs et la sécurité au travail.

Pendant la crise, face aux difficultés grandissantes des Etats membres à respecter leurs engagements, notamment en matière budgétaire, la gouvernance européenne de l'ensemble des politiques budgétaires et macroéconomiques a été renforcée. Un cadre de coordination plus strict, le Semestre européen, a été inauguré en 2011. Il permet de s'assurer que les Etats membres respectent les objectifs qu'ils se sont fixés en termes de discipline budgétaire et dans le cadre de la stratégie Europe 2020⁷³, à laquelle est désormais intégrée la Stratégie européenne pour l'emploi.

⁷³ La SEE faisait auparavant partie de la stratégie de Lisbonne. La stratégie Europe 2020, introduite en 2010, a pris le relais de la stratégie de Lisbonne, entrée en vigueur en 2000. Cette dernière avait été critiquée pour son manque de cohérence entre un nombre trop grand d'objectifs et son système de gouvernance peu efficace. Se concentrant sur un nombre restreint d'objectifs, la stratégie Europe 2020 a pour objectif d'atteindre une « croissance intelligente, inclusive et durable ».

Dans le cadre du Semestre européen, sont successivement élaborés le rapport conjoint pour l'emploi préparé par le Comité de l'emploi, les programmes nationaux de réforme présentés par chaque pays et les recommandations par pays, adressées par la Commission à la lecture des Programmes nationaux de réforme et adoptées par le Conseil. Le Semestre européen suit le calendrier suivant :



Lecture : **EAC**, examen annuel de croissance – **RCE**, rapport conjoint sur l'emploi – **RMA**, rapport sur le mécanisme d'alerte – **RPP** : recommandations par pays – **PDE** : procédure de déficit excessif – **BA**, bilan approfondi.

Source : Commission européenne, DG de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (2014), *La politique de l'emploi au-delà de la crise, Guide de l'Europe sociale*, volume 8, septembre.

Dans le cadre du Semestre européen, en dehors des nombreux dispositifs de coordination et de surveillance budgétaire⁷⁴, a également été introduite une **procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques**. Elle institue un mécanisme d'alerte *via* la surveillance d'un tableau d'indicateurs s'intéressant aux déséquilibres extérieurs – balance des comptes, taux de change, coût unitaire du travail – et intérieurs – taux de chômage, prix du logement, endettement privé, etc. Enfin, pour améliorer encore la gouvernance économique, le « two-pack », adopté en 2013, exige désormais des États membres qu'ils fondent leur projet de budget sur des prévisions macroéconomiques « produites ou approuvées » par une institution indépendante.

⁷⁴ Depuis 1997, date d'adoption du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui crée la procédure pour déficit excessif, la coordination budgétaire à l'échelle européenne a été fortement renforcée. Réformé une première fois en 2005, le PSC a été enrichi en 2011 du « six-pack », ensemble de cinq règlements et d'une directive, instituant le système de « majorité inversée » pour le vote des sanctions et la programmation pluriannuelle des finances publiques. En 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) fixe une obligation de retour à l'objectif de moyen terme (OMT), cible de solde structurel comprise entre - 0,5 / - 1 %. Enfin en 2013, le « two-pack », ensemble de deux règlements, exige la production de prévisions macroéconomiques indépendantes et l'examen par la Commission européenne des projets de budgets nationaux.

Le rôle de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du FMI (« troïka »)

Les Etats les plus touchés par la crise économique et financière ont été contraints de solliciter des prêts d'urgence. Ceux-ci leur ont été accordés à travers la « troïka », composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI). L'aide financière apportée par ces institutions était conditionnée à une consolidation budgétaire, à une viabilisation du secteur financier et à la mise en œuvre de réformes structurelles. Le détail des mesures à prendre figurait dans les programmes d'ajustement économique, inclus dans les protocoles d'accord (*Memorandum of Understanding*). Les décisions finales étaient prises de façon intergouvernementale, par les membres de l'Eurogroupe, c'est-à-dire les ministres des finances de la zone euro. Les membres de la troïka intervenaient en tant qu'experts à la table des négociations⁷⁵ : ils ont joué un rôle important dans l'élaboration de programmes incluant des mesures précises. Ces programmes ont ensuite été adoptés par les parlements nationaux.

Parmi les pays couverts par le présent rapport, trois ont bénéficié de l'expertise technique de la « troïka » et éventuellement de soutiens financiers

Fortement touchée par l'éclatement de la bulle immobilière et la crise bancaire, **l'Irlande** s'est retrouvée, à l'automne 2010, incapable d'emprunter sur les marchés financiers à un taux viable. La dégradation concomitante des finances publiques (le solde budgétaire s'établit à - 32,5 % du PIB en 2010⁷⁶) s'explique par l'obligation dans laquelle le gouvernement s'est trouvé de venir en aide aux banques en faillite. Fin novembre 2010, l'Etat irlandais a obtenu un prêt de la part de la troïka d'un montant de 67,5 milliards d'euros. En échange, l'Irlande s'est engagée à suivre un programme d'austérité de quatre ans et à se réformer sur deux fronts principaux : celui du secteur bancaire et celui des finances publiques. Dans l'optique d'augmenter le potentiel de croissance, l'Irlande promettait aussi de mener plusieurs réformes du marché du travail : rendre le système de prestations plus incitatif à la reprise d'emploi et réformer le salaire minimum horaire (celui-ci a été réduit d'un euro pendant un an et gelé depuis 2011). Le licenciement pour « incapacité de paiement » a été rendu plus facile. Enfin, la négociation collective au niveau de l'entreprise a été encouragée.

En avril 2011, le **Portugal** a obtenu un prêt de 78 milliards d'euros (dont 12 milliards de recapitalisation bancaire), à condition de mettre en œuvre une vaste palette de réformes. En ce qui concerne le marché du travail, le protocole d'accord prévoyait de réduire les salaires du « 13^e mois » versé au Portugal, de mettre en place une banque d'heures par employé, permettant à ces derniers de travailler davantage en cas de pic de demande. Le salaire minimum a également été gelé pendant toute la durée de l'assistance financière. Le licenciement pour inaptitude a été rendu plus facile, en élargissant les motifs de celui-ci. Enfin, conformément à ce qui était prévu dans le programme d'ajustement, un mécanisme d'op-out permettant aux entreprises de suspendre temporairement les clauses de conventions collectives a été introduit, et le mécanisme d'extension des accords collectifs a été fortement encadré.

⁷⁵ Pisani-Ferry J., Sapir A. et Wolff G. B. (2013), *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, Bruegel blueprint n° 19.

⁷⁶ Données Eurostat.

En **Espagne**, la troïka n'est pas intervenue directement dans le domaine du marché du travail. Le pays a fait une demande de prêt d'urgence en juin 2012, et a obtenu un maximum de 100 milliards d'euros de crédit à travers le Mécanisme européen de stabilité (MES)⁷⁷, sans que soit impliqué le FMI. Le soutien financier demandé a uniquement servi à la recapitalisation des banques, et non au soutien des finances publiques de l'Etat. Même si l'Espagne ne s'est pas vu imposer de programme d'ajustement d'économie, des conditions macroéconomiques et la référence aux réformes structurelles contenues dans les recommandations par pays publiées dans le cadre du Semestre européen (dont celles sur le marché du travail) étaient toutefois attachées à ce soutien. Aux réformes de 2010 et 2011 a ainsi fait suite une troisième réforme, mise en œuvre en juin 2012 par le gouvernement de Mariano Rajoy. Cette réforme de 2012 est à la fois la plus vaste et la plus profonde des réformes menées en Espagne au cours des dernières années. Elle comprenait notamment une diminution du coût du licenciement, une simplification de la procédure de licenciement économique avec la suppression de l'autorisation administrative, l'introduction d'une banque d'heures et une priorité absolue donnée aux conventions collectives d'entreprise sur les conventions de niveau supérieur.

2.2 Les marchés financiers ont aussi pu jouer un rôle clé dans l'impulsion des réformes

Les marchés financiers ont fortement encouragé l'adoption de réformes structurelles du marché du travail et des systèmes de retraite notamment en Irlande, Espagne, Portugal.

En pratique, face au creusement des dettes souveraines et aux difficultés des pays à renouer avec la croissance, les marchés financiers, perplexes sur la capacité de rebond de certains pays en l'absence de réforme importante de leur économie, en sont venus à demander des « primes de risque » sous forme d'une hausse des taux d'intérêt, introduisant de la sorte un *spread* entre les taux de référence en Europe et les taux demandés à ces pays pour se refinancer.

Ces *spread* sont parfois devenus si importants qu'ils conduisaient à un alourdissement insoutenable des charges de la dette et donc à une nouvelle dégradation des finances publiques et pouvaient aller jusqu'à une éviction *de facto* des marchés pour certains pays.

C'est ce qui s'est passé avec les pays conduits à solliciter l'aide financière des institutions européennes et internationales.

C'est aussi, dans une moindre mesure, ce qui s'est produit avec l'Espagne⁷⁸. Malgré l'augmentation très rapide du chômage – l'emploi se contracte de 9 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009 – l'Espagne ne réussit pas à impulser de réformes avant mai 2010, date à laquelle le *spread* entre le rendement des obligations du Trésor espagnol et celui des obligations allemandes atteint des écarts très importants. Après une légère baisse suite à l'annonce de coupes budgétaires, le *spread* a atteint un nouveau record en juin 2010. C'est précisément le 16 du mois de juin, que le gouvernement décide de promulguer le décret-loi royal 10/2010 réformant le marché du travail (avec notamment une simplification du licenciement et une réduction de son coût), sans que les négociations tripartites lancées en février 2010 aient abouti.

⁷⁷ Entré en vigueur en octobre 2012, le Mécanisme européen de stabilité (MES) est un mécanisme permanent, doté de 700 milliards d'euros de capital, qui prend le relai du Fonds européen de stabilité financière (FESF), dispositif transitoire créé en 2010 pour une durée de trois ans. Le MES a connu à ce jour deux interventions : l'Espagne en 2012-2013 pour un montant de 40 milliards d'euros, et Chypre en 2013, pour qui une ligne de prêt de 9 milliards d'euros a été ouverte.

⁷⁸ Bentolila S., Dolado J. et Jimeno, J. F. (2011), *Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience*, IZA Discussion Paper Series, n° 6186, décembre.

2.3 Un dialogue social plus difficile dans un contexte de crise qui se prolonge

Si le dialogue social s'est montré dans l'ensemble plutôt dynamique au cours de la première phase de la crise, les conditions du dialogue social semblent être devenues plus difficiles dans un contexte de crise qui se prolonge.

À partir de 2008, un consensus s'est souvent fait jour entre les acteurs sociaux en Europe sur la nécessité d'agir rapidement dans le but de préserver l'emploi et de stimuler l'économie. Selon les pays, le dialogue social au niveau national a pu prendre la forme, soit d'un processus tripartite initié parfois par le gouvernement, soit d'une négociation bipartite entre les syndicats et les organisations d'employeurs à laquelle les gouvernements pouvaient parfois intervenir indirectement⁷⁹. Elles se sont traduites dans de nombreux pays par la mise en place de plans d'urgence regroupant un panel d'instruments variés entre 2008 et 2009. On peut citer à titre d'illustration le plan extraordinaire pour le secteur de la construction et le plan « E » en Espagne, le paquet II sur le marché du travail en Autriche ou encore le plan de mesure en faveur de l'emploi au Royaume-Uni. Le cadre global d'une politique de relance économique était favorable à l'obtention de compromis, même si les syndicats ont souvent pu exprimer leur déception sur l'insuffisance des politiques ou leur désaccord avec les pondérations retenues entre les différentes priorités⁸⁰.

Passé ce premier temps des réactions d'urgence, la persistance d'une conjoncture dégradée et l'émergence de difficultés budgétaires importantes dans certains pays ont limité la capacité du dialogue social à assurer une convergence suffisante entre la position des différents acteurs. D'abord, dans le courant de l'année 2010, période de reprise économique au sein de l'Union européenne, les rapports sociaux sont redevenus plus ouvertement « conflictuels », principalement sur les enjeux « classiques » d'emploi et de salaire⁸¹. Avec la rechute de 2011, les positions des organisations syndicales et patronales quant à la stratégie à adopter pour redresser l'activité économique sont apparues encore plus divergentes voire conflictuelles⁸².

Le dialogue social en Europe est ainsi devenu plus difficile dans les pays caractérisés à la fois par un dialogue social national peu formalisé et une dégradation très importante de leur marché du travail. C'est notamment le cas de l'Espagne où, si les partenaires sociaux ont pu être consultés au moment de l'élaboration des réformes dans la plupart des cas, les réformes structurelles ont été mises en œuvre sans que le processus de concertation n'ait abouti à un accord. On observera toutefois que ces difficultés du dialogue social n'ont pas entraîné un arrêt de ce dialogue dans tous les domaines : ainsi, en 2010, 2012 et 2015, trois importants accords triennaux de modération salariale ont pu être conclus. Le pays était également soumis à une pression extérieure forte qui a pu pousser le gouvernement à accélérer le processus de réforme au détriment de la place donnée à la concertation. Cette urgence était ainsi visible en Espagne avec la mobilisation des decreto-ley permettant d'accélérer le processus législatif. La même logique s'est faite jour en Italie. Les réformes engagées en 2012 par le gouvernement Monti, puis plus encore en 2014 par le gouvernement Renzi n'ont pas fait l'objet de négociation et la concertation s'est le plus souvent vue réduite à la portion congrue.

⁷⁹ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

⁸⁰ Freyssinet J. (2012), Crise économique et relations sociales, enjeux immédiats et perspectives à long terme, Note n° 1. *Les réformes du marché du travail*, Cahiers Lasaire, n° 46, juin.

⁸¹ IRES (2013), *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise, Un essai de comparaison internationale*, rapport, n° 04, octobre.

⁸² COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

Sans aboutir à une telle marginalisation des partenaires sociaux dans le processus de réforme, des difficultés du dialogue social au cours de la crise sont apparues même au sein de pays pourtant caractérisés par une longue tradition de concertation. C'est par exemple le cas du Danemark où les négociations pour décider du financement de la politique de l'emploi ont avorté avant même d'avoir commencé. C'est aussi le cas de la Suède où une négociation sur le régime du licenciement a récemment échoué.

Il reste que la dynamique de la négociation peut également reprendre toute sa place. Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux ont ainsi réussi en 2013 à s'entendre par accord sur la sécurisation de l'emploi et l'élargissement du marché du travail. En Italie, le gouvernement a renvoyé aux partenaires sociaux le soin de négocier un des volets du *Jobs act* : l'expérimentation d'un salaire minimum légal. Cette négociation n'a cependant, pour l'instant, pas abouti.

2.4 Des réformes qui s'inscrivent souvent dans des processus plus larges

Dans un contexte de dégradation du dialogue social, les réformes structurelles du marché du travail ont souvent pris la forme de « paquets » de mesures couvrant de nombreux aspects du fonctionnement du marché du travail. La variété des champs couverts est censée assurer une plus grande efficacité en agissant parallèlement sur l'ensemble des ressorts pour une reprise riche en emplois. La mise en œuvre de « paquets » de mesures peut également constituer un moyen d'assurer une forme d'équilibre de nature à en favoriser l'acceptabilité : « *la diversité du champ élargit l'espace des compromis possibles dans ce jeu des concessions réciproques* »⁸³. La mise en œuvre d'un « paquet » de mesures cohérent peut également réduire les éventuels effets récessifs à court terme des réformes en favorisant la bonne anticipation par les agents de leur incidence sur le revenu et en réduisant de ce fait leur épargne de précaution (cf. partie 3).

L'adoption de « paquets » de mesures est notamment intervenue dans des pays soumis à des pressions extérieures fortes et pour lesquels les réformes du marché du travail constituaient parfois une contrepartie au versement d'une aide financière. Le *Jobs act* mis en œuvre en Italie ou les réformes adoptées en 2012 en Espagne et au Portugal sont particulièrement emblématiques de cette logique. Dans ces trois pays, des réformes importantes ont concerné à la fois la protection de l'emploi, les mécanismes d'organisation du temps de travail ou de fixation des salaires ou encore l'assurance chômage. Les diverses mesures mises en œuvre dans ces pays ont comme point commun d'avoir cherché à donner plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture tout en cherchant à réduire la dualité du marché du travail. Ces réformes ont toutefois pu faire suite à une succession de réformes de moindre ampleur, ce qui a pu en atténuer la lisibilité.

Les réformes du marché du travail mises en œuvre au cours de la crise ont par ailleurs souvent pu s'inscrire dans le cadre d'un processus de réforme bien plus large visant à soutenir l'emploi en redynamisant l'ensemble du système économique. Dans plusieurs pays, en particulier ceux soumis à des pressions extérieures fortes, la réforme du marché du travail s'intègre dans un ensemble plus large de réformes structurelles qui a pu concerner le système de retraite, le fonctionnement du marché des biens et services, pour améliorer l'environnement des affaires ou encore les institutions publiques nationales et territoriales.

⁸³ Freyssinet J. (2010), *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, BIT, Document de travail n° 12, mai.

C'est le cas par exemple en Italie qui a notamment mis en œuvre une réforme très importante du système de retraite en 2011. De même, le *Jobs act* de 2014/2015 s'inscrit très explicitement dans le cadre d'un processus global et cohérent de réformes portant sur six domaines complémentaires : réforme constitutionnelle électorale, réforme de l'administration publique, réforme de l'éducation, réforme fiscale, réforme de la justice et réforme du marché du travail. En Irlande, la réforme du marché du travail s'est accompagnée d'une révision en profondeur du système bancaire et du financement de l'économie, ainsi que d'une réforme importante de l'Etat.

Les réformes mises en œuvre au cours de la crise ont pu faire l'objet d'une promotion sans précédent de la part des gouvernements. Un tel phénomène a notamment été observé dans des pays pour lesquels les réformes constituaient une contrepartie au versement d'une aide financière, tels que le Portugal ou l'Irlande, ou des pays cherchant au contraire à éviter une telle mise sous tutelle, tels que l'Espagne et l'Italie. Cette promotion a pu également répondre à un objectif de pédagogie en vue de favoriser l'acceptabilité de réformes peu populaires mais aussi en vue d'accélérer leurs effets sur le marché du travail en favorisant leur appropriation par les acteurs du marché du travail. Finalement, la promotion des réformes du marché du travail mais aussi des réformes mises en œuvre dans d'autres domaines peut s'inscrire dans un objectif de renforcement de l'attractivité d'un pays, que ce soit vis-à-vis des investisseurs, des entreprises ou d'une population immigrée qualifiée.

Vu de l'étranger, cette promotion, qui met naturellement peu l'accent sur les subtilités des contextes nationaux avant et après réforme et qui se concentre plus sur les mesures adoptées que sur l'effectivité de leur application, peut brouiller la compréhension de leur portée réelle.

3 Les réformes du marché du travail ont suivi plusieurs grandes tendances

L'analyse quantitative des réformes a permis à la fois de souligner la tendance à l'accélération des réformes, de préciser les grands champs dans lesquels elles interviennent (protection de l'emploi, assurance chômage, politiques actives notamment) et d'évaluer à gros traits l'orientation générale de celles-ci (vers plus ou moins de protection).

Cette dimension quantitative est certes utile, mais demeure – on l'a vu – à bien des égards schématique et réductrice.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a donc cherché à compléter cette première vision quantitative par une analyse plus qualitative des réformes engagées pour tenter d'en identifier les tendances communes.

Pour cela, le Conseil a choisi de s'appuyer sur l'analyse détaillée des réformes conduites dans la dizaine de pays étudiés – analyses qui constituent le tome 2 du présent rapport sous la forme de dix monographies consacrées aux pays concernés – et de les mettre en perspective afin d'en dégager, lorsqu'elles existent, les principales convergences.

Il ne s'agira donc pas ici de détailler le contenu exact de chacune des réformes mises en œuvre – on renverra pour cela à chaque monographie –, mais bien de recenser les principales tendances communes autour desquelles s'articulent les réformes du marché du travail en Europe depuis 2008, en les illustrant par des exemples parmi les plus significatifs.

De fait, l'analyse des réformes ne peut faire abstraction de la situation *ex ante* des marchés du travail et de leurs institutions. Or, en Europe, cette situation était en 2008 très différente selon les pays. Quelques exemples permettent d'illustrer ces disparités.

En matière de protection de l'emploi, le régime du licenciement était très variable qu'il s'agisse de ses motifs (l'obligation de justification est très souple au Royaume-Uni alors qu'elle était beaucoup plus stricte en Espagne par exemple), de sa procédure ou de son indemnisation. Concernant cette dernière, on peut notamment distinguer entre des pays dans lesquels existe une indemnité « légale » versée au moment du licenciement, dont le montant était élevé dans des pays comme le Portugal (un mois de salaire par année d'ancienneté), et ceux où l'indemnisation n'était que judiciaire en cas de licenciement abusif. On peut aussi distinguer entre les pays dans lesquels la réparation du licenciement abusif passait par la réintégration du salarié (Italie, Espagne notamment) et ceux pour lesquels la réparation n'était qu'indemnitaire. Ces disparités étaient d'autant plus fortes que le champ d'application du régime du licenciement peut aussi varier : en Allemagne, le contrôle du juge à ce titre ne s'applique que pour les entreprises de plus de 10 salariés. Le régime des contrats temporaires est lui aussi très variable : le motif du recours, le nombre de renouvellement, la durée des contrats diffèrent selon les pays. Ainsi, en Allemagne par exemple, il était possible en 2008 de recourir à un CDD sans raison objective en cas de nouvelle embauche pour une durée de deux ans.

En matière de négociation collective, les pays étaient là encore très disparates selon la place respective qu'ils accordent à la loi, à la négociation collective et au contrat de travail, mais aussi à la place respective de la négociation d'entreprise et de la négociation nationale et sectorielle : en Italie ou en Allemagne, la régulation conventionnelle repose principalement sur une régulation de branche et d'entreprise, tandis qu'en Espagne ou au Portugal, elle est prioritairement nationale et sectorielle.

Ces disparités se retrouvaient aussi en matière salariale. Au-delà des différences importantes existant entre coûts salariaux, c'est la régulation salariale qui diffère : parmi les dix pays étudiés, cinq avaient en 2008 un salaire minimum légal, cinq n'en avaient pas.

Les régimes d'indemnisation du chômage variaient aussi fortement, qu'il s'agisse du montant de l'indemnisation (parfois forfaitaire, parfois proportionnelle au salaire), de sa durée (en 2008, la

durée maximale d'indemnisation par le régime pouvait varier de 6 à 48 mois selon les pays) ou du champ de l'indemnisation (très réduit par exemple en Italie).

Quant au recours aux politiques d'activation, il était aussi très divers : l'importance respective des politiques d'activation (en % du PIB) variant de 1 à 4 entre les pays.

Toutes ces différences contribuent à expliquer que la direction et l'intensité des réformes mises en œuvre depuis 2008 ont pu différer.

Encadré 3 : 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 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 que 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 à d'autres branches dont la métallurgie avec l'accord de Pforzheim de 2004) permettant d'intensifier les possibilités de flexibilité interne ;
- 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 œuvre 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 interprofessionnel légal.

À des degrés et selon une intensité variables – qui dépendent notamment de la situation initiale de chacun des marchés du travail – les réformes entreprises se caractérisent par les orientations suivantes :

- une tendance générale à l'assouplissement du droit du travail, marquée pour les emplois permanents, moins nette pour les emplois temporaires ou atypiques ;
- une décentralisation de la négociation collective et un assouplissement des mécanismes de flexibilité interne ;
- une recherche de modération salariale et de baisse du coût du travail, et la mise en place ou la refonte du salaire minimum national dans certains pays ;
- des régimes d'assurance chômage et d'assistance plus incitatifs au retour à l'emploi et souvent accessibles à un plus grand nombre ;
- un accent mis sur les gains d'efficacité au sein des services publics de l'emploi et la dynamisation des politiques actives du marché du travail.

3.1 Une tendance générale à l'assouplissement du droit du travail

On observe depuis les années 1990 une tendance marquée à la diminution de la rigueur des règles de protection de l'emploi⁸⁴. L'examen des réformes menées dans les pays européens confirme cette orientation, avec une différence selon la nature des emplois concernés. Autant le mouvement d'assouplissement du régime de protection des emplois permanents s'intensifie, notamment là où les règles relatives au licenciement étaient les plus strictes, autant les réformes relatives aux contrats temporaires et atypiques sont désormais moins univoques. Contrairement à ce qui s'est passé dans les années 1990, la dérèglementation n'est plus la règle, loin s'en faut : face à des marchés du travail souvent marqués par un fort dualisme, la tendance de la plupart des réformes est plutôt de limiter l'écart entre *insiders* et *outsiders*.

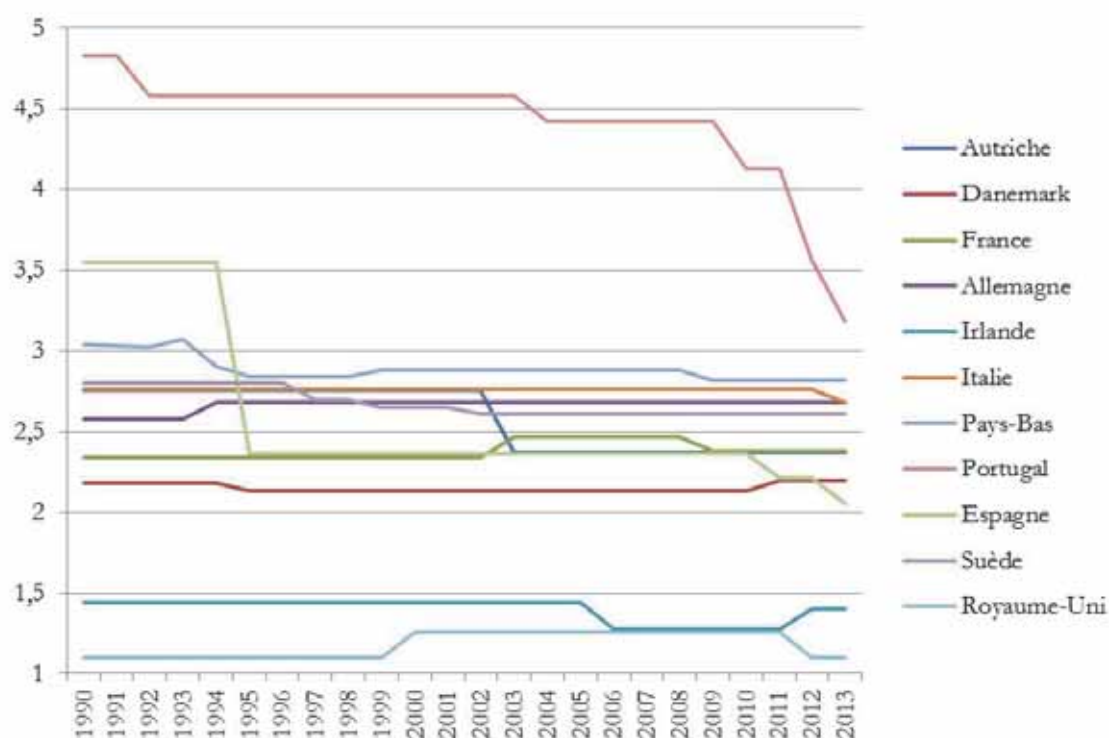
3.1.1 Un assouplissement du régime de protection des emplois permanents

Le droit du licenciement a fait l'objet de réformes nombreuses, principalement dans les pays qui connaissaient une protection de l'emploi importante. Malgré leur diversité, ces réformes s'articulent le plus souvent autour d'un triple objectif : simplifier les procédures, réduire les coûts inhérents au licenciement, limiter les incertitudes juridiques. Elles reposent pour l'essentiel sur l'idée que la complexité, le coût et les aléas entourant le licenciement constituent autant de freins à l'embauche de salariés en contrats permanents. Elles cherchent donc à répondre à un double objectif de création d'emploi et de réduction de la dualité du marché du travail.

⁸⁴ Voir notamment OCDE (2013), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation de la protection de l'emploi », chapitre 2, dans *Perspectives de l'emploi*.

L'évolution de l'indice de protection de l'emploi permanent établi par l'OCDE⁸⁵ donne une première indication, même si elle est imparfaite compte tenu de sa méthodologie⁸⁶, de la situation respective des différents pays au regard de la protection de l'emploi et de la nature des réformes accomplies.

Graphique 22 : Évolution de l'indice de protection de l'emploi permanent (1990-2013)



Source : données OCDE, traitement COE.

Les pays européens se caractérisent par une grande diversité dans la protection de l'emploi, qui restait très marquée avant le déclenchement de la crise.

Autant les pays anglo-saxons (Royaume-Uni et Irlande) connaissent une réglementation souple, autant les pays du sud comme le Portugal, l'Italie et l'Espagne connaissent en 2007 une réglementation de l'emploi permanent très rigoureuse. Le Portugal par exemple se caractérisait à la fois par une procédure de notification complexe, un montant important des indemnités (légales) de licenciement et une réparation du licenciement irrégulier accordant une très large place à la réintégration. L'Italie de son côté, même en l'absence d'indemnités légales *stricto sensu*, avait une réglementation générale prévoyant à la fois en cas de recours le versement de « salaires d'attente » aux salariés licenciés dans l'attente du jugement et si le licenciement est jugé abusif une très large place à la réintégration du salarié. En Espagne, la réglementation se caractérisait avant tout par une définition restrictive du licenciement économique et un montant important des indemnités (légales) de licenciement.

⁸⁵ Les indicateurs de l'OCDE du degré de protection de l'emploi mesurent les procédures et les coûts qu'impliquent le licenciement de travailleurs à titre individuel ou de groupes de travailleurs et les procédures et les coûts induits par l'embauche de travailleurs sous contrats de durée déterminée et sous contrats de travail temporaire. Ils sont établis à partir de 21 sous-indicateurs (13 pour les contrats permanents, 8 pour les contrats temporaires). Ces indicateurs sont compilés par le secrétariat de l'OCDE en tenant compte de la législation, des conventions collectives et de la jurisprudence, à partir des contributions des autorités des pays membres de l'OCDE ainsi que de conseils d'experts.

⁸⁶ Même si elle a évolué, notamment en 2013.

Depuis 2008, les réformes ont été 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) et ont porté sur différents aspects de la réglementation.

Les motifs du licenciement

Certains pays ont revu la formulation des motifs de licenciement. Les réformes ont principalement cherché à élargir le champ des motifs, mais aussi à mieux les préciser ou les objectiver afin de réduire la part d'incertitude juridique.

Cela a concerné avant tout le motif du *licenciement économique*. En **Espagne** (2010 et 2012), la définition du licenciement économique a été à la fois élargie pour mieux recouvrir les situations de difficultés économiques et précisée pour en réduire l'incertitude juridique. Aux **Pays-Bas** (2015), la définition de la « raison économique structurelle » a été précisée.

Cela a pu aussi concerner, mais de manière plus ponctuelle, le motif du *licenciement personnel* :

- en **Espagne** (2010), le motif lié à l'absentéisme est mieux pris en compte ;
- aux **Pays-Bas** (2015), la définition du « motif raisonnable » a été précisée ;
- au **Portugal** (2012), le motif du licenciement pour inaptitude a été élargi.

La procédure du licenciement

Les réformes concernant la procédure du licenciement⁸⁷ ont visé à simplifier les procédures et à en réduire les durées. Elles ont notamment porté sur la notification et la durée du préavis :

- la notification : au **Portugal** (2009), l'entretien devient facultatif (il reste possible à la demande du salarié) ;
- le préavis : en **Espagne** (2010), la durée du préavis est réduite de moitié. Au **Royaume-Uni** (2011), elle est également réduite de moitié, mais pour les seuls licenciements économiques collectifs.

La compensation du licenciement

Le licenciement constituant une rupture unilatérale du contrat de travail, il ouvre droit, dans certains pays, à une compensation qui peut prendre une double forme. Elle peut d'abord intervenir au moment de la rupture du contrat : c'est la logique de l'indemnité légale ou conventionnelle. Elle peut aussi intervenir à l'issue d'une phase contentieuse si le licenciement est jugé irrégulier ou abusif et prend alors la forme d'une indemnité judiciaire ou d'une réintégration du salarié. Certains pays reconnaissent les deux formes de compensation, d'autres ne prévoient de compensation qu'en cas de licenciement irrégulier.

Les réformes engagées ces dernières années ont cherché à encadrer et limiter ces différentes compensations avec, là encore, pour objectif de limiter tant le coût que l'incertitude liés au licenciement.

- Le régime des indemnités de rupture

Y compris lorsque le licenciement est régulier, certaines réglementations nationales prévoient une compensation sous forme d'une *indemnité* (légale ou conventionnelle). La tendance la plus fréquente a été de normer et de plafonner cette indemnité.

Aux **Pays-Bas** (2015), les indemnités de rupture ont été à la fois généralisées (elles n'existaient pas nécessairement pour les licenciements personnels), barémisées et plafonnées. Au **Portugal**

⁸⁷ Pour les licenciements collectifs, voir *infra*.

(2011 et 2013), le montant des indemnités de licenciement a été réduit à deux reprises. Il a également été réduit en **Espagne** (2012). En **Suède** (2014) a été introduite une proportionnalité entre le montant des indemnités et la taille de l'entreprise.

À l'inverse, le **Danemark** (2010 et 2012) a, par conventions collectives, généralisé le principe de l'indemnité de licenciement sous condition d'ancienneté, alors que le champ d'application des indemnités conventionnelles restait jusqu'alors très restreint.

- Le régime des réparations judiciaires

Lorsque le licenciement est jugé irrégulier ou abusif, deux types alternatifs de compensation sont prévus par les réglementations nationales : la réintégration et l'indemnisation. Les réformes engagées ces dernières années ont conduit à limiter fortement la possibilité de la première et à réduire sensiblement le montant de la seconde. Il faut par ailleurs tenir compte de l'existence, dans certains pays, d'une réglementation qui prévoit le versement des salaires entre le moment du recours judiciaire et celui où le salarié est finalement licencié ou réintégré.

Le champ de la *réintégration* a ainsi été fortement limité dans les pays où la législation prévoit cette possibilité. Ainsi, en **Espagne** (2010), le non-respect de la procédure de licenciement économique n'implique plus la réintégration. De même, et de manière encore plus significative⁸⁸, les possibilités de réintégration en **Italie** (2012 et 2014) ont été très significativement réduites (jusqu'à disparaître en cas de licenciement économique).

La tendance est aussi à la réduction du montant des *indemnités judiciaires*, que cela passe par leur plafonnement ou leur barémisation. L'objectif est ici tant d'en contenir le coût que d'en assurer une certaine prévisibilité. Au **Royaume-Uni** (2011), le montant de l'indemnité a ainsi été plafonné, à 12 mois de salaire. En **Espagne** (2012), la réforme de l'indemnisation judiciaire a pris une double forme : réduction du montant de l'indemnité (barémisée et plafonnée) et suppression des « *salaires d'attente* » versés aux salariés licenciés pendant la période courant entre la notification du licenciement et la date de prononcé du jugement invalidant le licenciement. En **Italie** (2012 et 2015), le mouvement s'est fait en deux étapes : d'abord, en 2012, l'indemnité prononcée par le juge ne peut être inférieure à 12 mois de salaire et supérieure à 24 mois ; ensuite, en 2015, son montant devient forfaitaire en fonction de l'ancienneté du salarié, le plafond restant à 24 mois et le plancher passant à 2 mois.

Les conditions des recours judiciaires

On observe une tendance à vouloir prévenir et éviter les contentieux judiciaires autour du licenciement, ces procédures étant considérées par les initiateurs des réformes comme trop lentes, coûteuses et incertaines. Cette tendance a pu prendre plusieurs formes, qu'il s'agisse de développer des voies alternatives au contentieux ou d'en limiter le champ (soit par une nouvelle organisation des recours judiciaires, soit par une limitation du champ d'application des règles de droit commun du licenciement, par exemple avec les ruptures conventionnelles ou celles intervenant durant la période d'essai).

- La priorité donnée à la conciliation

Au **Royaume-Uni** (2011) a ainsi été mise en place une procédure de conciliation préliminaire en cas de différend auprès d'un organisme public de conciliation, procédure désormais obligatoire avant tout recours judiciaire. En **Italie** (2012), une procédure de conciliation préalable obligatoire a été également introduite.

⁸⁸ La réintégration s'appliquait de droit, avant 2012, tant en cas d'irrégularité de la procédure que si le motif était jugé injustifié.

- Une volonté de limiter le nombre de recours judiciaires et d'améliorer l'efficacité des juridictions

Dans cette logique, plusieurs leviers ont été mobilisés par les différentes réformes :

- l'ancienneté requise pour contester le licenciement : au **Royaume-Uni** (2011), la condition d'ancienneté requise pour pouvoir contester le licenciement a été allongée de 1 à 2 ans ;
- les délais de saisine du juge : en **Italie** (2012), le délai de contestation du licenciement a été raccourci ;
- la mise en place ou la hausse des frais de justice : des frais de justice, d'un montant significatif, ont été introduits au **Royaume-Uni** (2011) ;
- la simplification de l'organisation judiciaire : le souci de clarifier l'organisation du contentieux du licenciement a amené **l'Irlande** (2015) à fusionner les 5 instances judiciaires et pré-judiciaires préexistantes en un système unifié à deux niveaux.

- Le développement de ruptures par « consentement mutuel »

Cette même logique a pu conduire à développer de nouvelles facultés de rupture du contrat de travail par « consentement mutuel » (ou « rupture conventionnelle »), avec un contrôle allégé du juge, sur le modèle de ce qui existait déjà dans un certain nombre de pays européens⁸⁹ (Espagne, France, Allemagne, Pays-Bas...).

C'est ainsi qu'en **Italie** (2015), dans le cadre du nouveau « contrat à droits progressifs », une possibilité de rupture par consentement mutuel, assortie d'une indemnité de licenciement plus élevée, a été instituée. Selon une logique proche, dans le souci de s'assurer du réel consentement des parties et de garantir la sécurité juridique, les **Pays-Bas** (2015), pays où ces ruptures par consentement mutuel existaient déjà, ont instauré l'obligation d'un accord écrit.

- L'extension de la période d'essai

Les différentes réglementations prévoient le plus souvent l'existence d'une *période d'essai*. Pendant cette période, destinée tant à l'employeur qu'au salarié à s'assurer de l'adéquation entre l'emploi et la personne, la rupture du contrat est possible généralement sans motif, délai ou indemnité⁹⁰. Les règles de droit commun du licenciement ne s'appliquent pas.

On a pu constater une tendance à étendre cette période d'essai soit au travers des conventions collectives, soit par la loi⁹¹ : par exemple, en **Espagne** (2012), a été créée un contrat d'appui aux entrepreneurs (*contrato de apoyo a los emprendedores*) réservé aux entreprises de moins de 50 salariés et assorti d'une période d'essai d'un an, période pendant laquelle le salarié n'a pas le droit à une indemnité de licenciement.

Les licenciements collectifs

Dans le cas de licenciements collectifs, la plupart des législations nationales prévoient des obligations renforcées. Ces exigences supplémentaires, dont le cadre général est fixé par la directive européenne du 20 juillet 1998 sur les licenciements collectifs, portent notamment sur

⁸⁹ Sous des formes variées et des conditions pouvant tenir à la taille des entreprises ou à la nature des contrats.

⁹⁰ Ou à tout le moins dans des conditions très allégées par rapport au droit commun.

⁹¹ C'est d'une certaine manière la même logique qui a prévalu au Royaume-Uni en 2011 quand l'ancienneté requise pour contester un licenciement a été portée de 1 à 2 ans.

les délais, les consultations des partenaires sociaux ou l'information des autorités publiques (en la matière, les exigences peuvent aller de la simple notification à l'autorisation administrative).

Là encore, les réformes récentes ont cherché à assouplir, dans certains pays où la réglementation des licenciements collectifs est la plus exigeante, le régime applicable à ce type de licenciements. Ce fut le cas en Espagne, en Italie et au Portugal notamment. Plusieurs leviers ont pu être mobilisés dans le cadre de ces réformes :

- l'ordre de licenciement : au **Portugal** (2012 et 2014), les critères possibles pouvant être définis pour fixer l'ordre des licenciements⁹² ont été étendus au-delà de la seule ancienneté ;
- la consultation des représentants du personnel : en **Espagne** (2010), la durée de la phase de consultation des représentants du personnel a été réduite (le minimum de 30 jours devient un maximum) ;
- le plan social : en Espagne (2012), les exigences de contenu du plan social ont été assouplies ;
- la place des autorités publiques : le régime d'autorisation administrative qui existait en **Espagne** a été supprimé (2012). À l'inverse, aux **Pays-Bas** (2015), un nouveau régime d'autorisation préalable des licenciements économiques a été institué (à défaut, une résiliation judiciaire reste possible). Il est à noter toutefois que, dans le cas hollandais, la réforme relève plus d'une démarche de clarification du champ de l'autorisation administrative, qui préexistait.

3.1.2 Des réformes nettement moins univoques pour les emplois temporaires ou atypiques

On a vu dans la première partie du présent rapport que l'accroissement du dualisme des marchés du travail constituait l'un des déséquilibres principaux rencontrés par bon nombre de pays européens. Ce dualisme a d'ailleurs eu tendance à se transformer, à se diversifier et à se complexifier ces dernières années. Il revêt désormais une triple forme :

- un dualisme que l'on pourrait qualifier de « classique » entre salariés en emplois permanents et salariés en emplois temporaires (CDD ou intérim) que connaissent des pays comme l'Italie, l'Espagne ou le Portugal ;
- un dualisme au sein même de l'emploi permanent, entre les contrats de droit commun et des contrats plus précaires (qu'il s'agisse de contrats à temps partiel subi, de contrats zéro heure ou de mini jobs) que l'on rencontre dans des pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Pays-Bas ;
- le développement de certaines formes d'emploi non salarié qui se révèle parfois économiquement dépendant ou « parasubordonné », caractéristique de pays comme l'Italie ou le Portugal.

Et cela sans parler de l'économie informelle ou du travail non déclaré, qui pourraient représenter respectivement 18 % du PIB et 7 % de l'emploi total en moyenne dans l'Union européenne⁹³.

⁹² Une négociation sur ce sujet a également été ouverte en Suède (2015), mais a été interrompue faute d'accord.

⁹³ Estimations portant sur l'année 2012 pour le PIB et sur les années 2004 à 2007 pour l'emploi citées par la Commission européenne dans la fiche thématique « *Undeclared work* » du semestre européen 2015.

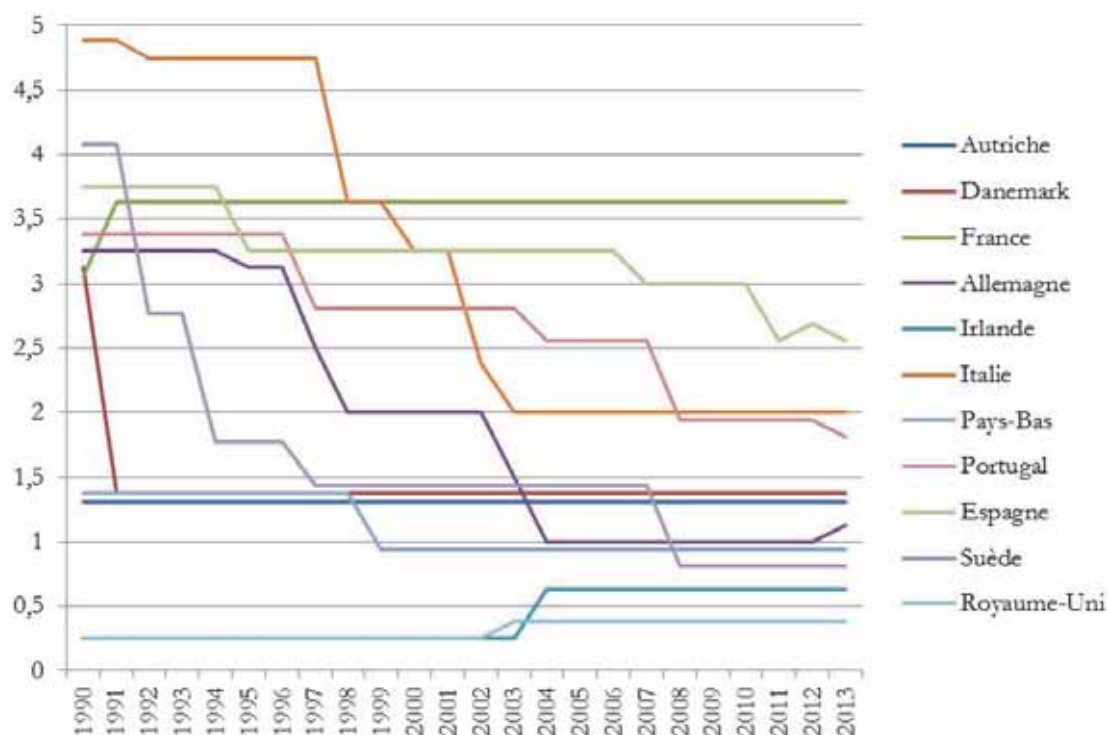
Dans ce contexte, et à la différence de la réglementation de l'emploi permanent, les réformes récentes relatives à l'emploi temporaire et à l'emploi atypique sont loin d'aller, toutes, dans le sens d'une plus grande flexibilité. Elles sont en fait assez ambivalentes :

- s'agissant de l'emploi temporaire, les réformes cherchent à concilier encadrement et flexibilité ;
- s'agissant des autres formes d'emplois atypiques, la tendance est de manière nette à un renforcement de leur encadrement.

CDD et intérim

Alors que dans les années 1990 la réglementation relative à l'emploi temporaire a été sensiblement assouplie dans de nombreux pays, cette tendance n'est plus aussi univoque depuis les années 2000 et surtout depuis la crise, même si des disparités importantes existent entre les réglementations nationales : celles en vigueur en Espagne, en Italie et au Portugal restent les plus strictes, en dépit des évolutions apportées au tournant des années 1990 et 2000 (Graphique 23).

Graphique 23 : Évolution de l'indice de protection de l'emploi temporaire (1990-2013)



Source : données OCDE, traitement COE.

Deux facteurs peuvent expliquer cet inversement de tendance :

- d'une part, la transposition des directives européennes de 1999 sur le travail à durée déterminée et de 2008 sur le travail intérimaire a impliqué, dans plusieurs pays, un encadrement accru de l'emploi temporaire ;
- d'autre part, les conséquences de la segmentation du marché du travail en termes d'emploi et d'inclusion ont été clairement exacerbées par la crise.

Reste que, dans certains pays, l'emploi temporaire demeure le premier levier pour accompagner une reprise de la croissance par une reprise de l'emploi et peut constituer un « marchepied vers l'emploi ».

- Parfois plus de souplesse :

Certaines réformes ont introduit plus de souplesse en matière de :

- cas de recours : il n'est parfois plus nécessaire de justifier les cas de recours pour les CDD inférieurs à une certaine durée comme en **Suède** (2007) ou en **Italie** (2012 et 2014) ;
- durée des contrats : la durée maximale des contrats a été allongée en **Italie** (2014).

- Souvent plus d'encadrement :

À l'inverse, d'autres réformes –parfois de manière concomitante dans les mêmes pays – ont visé à mieux encadrer l'emploi temporaire par le biais de :

- l'interdiction ou la limitation du nombre de contrats successifs : **Pays-Bas** (2015), **Espagne** (2010), **Suède** (2007) ;
- l'introduction ou la majoration de l'indemnité de rupture : **Pays-Bas** (2015), **Espagne** (2010) ;
- l'introduction ou la majoration de la période de carence entre deux contrats : **Pays-Bas** (2015), **Espagne** (2010), **Italie** (2012) ;
- la réglementation de la période d'essai pour les contrats courts : **Pays-Bas** (2015 : interdiction de la période d'essai pour les contrats de moins de 6 mois) ;
- la mise en place d'une contribution financière spécifique : en **Italie** (2012) a ainsi été instituée une contribution patronale additionnelle à l'assurance chômage pour les CDD ;
- le plafonnement du nombre de CDD en fonction des effectifs de l'entreprise : **Italie** (2015).

On rappellera que l'Allemagne a également engagé une réforme du travail intérimaire : elle n'est à ce stade pas finalisée, mais pourrait se traduire aussi par un renforcement de son encadrement.

Autres formes d'emploi

Si la tendance des réformes récentes est loin d'être univoque pour l'emploi temporaire, elle est plus claire aujourd'hui pour les autres formes d'emploi, qu'il s'agisse des formes particulières de l'emploi salarié ou du travail non salarié économiquement dépendant.

Les réformes récentes ont en effet visé le plus souvent au renforcement de l'encadrement de ces contrats atypiques. En **Italie** (2012 et 2015), les formes de travail « parasubordonné » les plus fréquentes (CoCoCo et CoCoPro) ont ainsi été encadrées et seront supprimées en 2016⁹⁴. Aux **Pays-Bas**, l'accord de 2013 a introduit la faculté pour les partenaires sociaux de branche d'interdire certains contrats atypiques comme les contrats zéro heure ou les contrats sur appel. En **Allemagne** (2013), le régime des mini jobs et des midi jobs a été revu de manière à être un peu plus favorable aux salariés : hausse du plafond de rémunération, cotisation retraite obligatoire. Au **Royaume-Uni** (2015), sont désormais interdites les clauses d'exclusivité pouvant exister dans les *Zero Hour Contracts*.

Cette tendance doit être nuancée du fait de l'apparition de nouveaux contrats atypiques. C'est le cas au **Royaume-Uni** (2012), avec la création du statut de travailleur actionnaire (*employee shareholder*). Mais celui-ci est resté en pratique très marginal.

⁹⁴ Ils devront être transformés en CDI.

3.2 Une décentralisation de la négociation collective et un assouplissement des mécanismes de flexibilité interne

Les différents modèles de négociation collective en Europe diffèrent non seulement selon la place accordée à la négociation – plus ou moins importante par rapport aux normes légales et réglementaires ou aux stipulations contractuelles du contrat de travail, mais aussi selon son degré de centralisation, donc la place respective accordées aux accords nationaux interprofessionnels, aux accords de branche et aux accords d'entreprise.

Sur ce point, on peut notamment distinguer la situation de pays qui comme l'Allemagne, les pays nordiques et dans une moindre mesure l'Italie connaissent, de par leur cadre juridique et leur expérience de négociation, une régulation de branche et d'entreprise de ceux qui comme l'Espagne, le Portugal, voire l'Irlande (en matière salariale) où la régulation se fait prioritairement au niveau national et sectoriel.

S'il n'y a pas de modèle unique, une tendance commune de décentralisation de la négociation collective vers le niveau de l'entreprise se dessine depuis les années 1980 et s'accroît depuis la crise. L'IRES a ainsi constaté que *« depuis les années 80, les systèmes de relations professionnelles sont affectés par deux grandes évolutions existant à des degrés divers mais de manière convergente (avec quelques exceptions), dans les différents pays européens : d'une part, un affaiblissement tendanciel du nombre des affiliés aux organisations syndicales de salariés, d'autre part un mouvement de décentralisation de la négociation collective généralement vers l'entreprise »*.⁹⁵

L'analyse des dix pays européens conduite dans le cadre du présent rapport permet de préciser les voies et moyens mis en œuvre pour concrétiser cette tendance à la décentralisation de la négociation collective. Il faut cependant observer que ce n'est pas parce les réformes favorisent la négociation d'entreprise que celle-ci se développe nécessairement rapidement : ainsi, malgré les réformes du tournant des années 2010, la négociation d'entreprise demeure encore très limitée en Espagne et au Portugal. Au Portugal, le nombre de nouveaux accords d'entreprise a commencé par diminuer avant de se redresser.

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

- révision de la hiérarchie des normes avec l'introduction pour les accords de niveau inférieur de la possibilité de déroger aux accords de niveau supérieur, voire à la loi ;
- limitation dans le temps de la durée des accords ;
- restriction des possibilités d'extension des accords de branche ;
- ouverture ou extension de la possibilité de négocier des accords d'entreprise avec des représentants élus ;
- réforme de la représentativité syndicale et des conditions de validité des accords ;
- extension des possibilités de flexibilité interne via la modification unilatérale du contrat de travail.

⁹⁵ Institut de recherches économiques et sociales (IRES) (2013), *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise : un essai de comparaison internationale*, octobre.

Révision de la hiérarchie des normes et possibilités de déroger aux accords de niveau supérieur

Certains pays, et en premier lieu l'Allemagne avec notamment les accords de Pforzheim de 2004, avaient déjà mis en œuvre depuis plusieurs années de telles possibilités de dérogation avant la crise. On observe une accélération sensible de ce mouvement, en particulier dans les pays où la négociation de branche jouait un rôle central, notamment en matière de régulation salariale. Elle a pris les formes suivantes :

- **Portugal** (2009 et 2014) : clarification du champ des dérogations possibles aux accords de niveau supérieur et introduction d'une possibilité d'*opt out* permettant aux employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives de branche (en cas de difficultés économiques notamment) ;
- **Espagne** (2010 et 2012) : extension des possibilités d'*opt out* permettant aux employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives de branche (en cas de difficultés économiques, techniques ou organisationnelles) et primauté de l'accord d'entreprise sur les accords de niveau supérieur pour certains sujets (dont salaires, temps de travail, classifications) ;
- **Irlande** (2012) : introduction d'une possibilité d'*opt out* permettant aux employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives de branche (en cas de graves difficultés économiques) ;
- **Italie** (2009 et 2011) : possibilité pour les accords d'entreprises de déroger aux stipulations des accords de branche, voire à certaines dispositions législatives.

Encadrement du régime des accords de branche

Cet encadrement a pu prendre deux formes : la limitation de la durée d'effet des accords et la limitation des conditions de leur extension administrative.

Ainsi, en **Espagne** (2012), la durée pendant laquelle les accords continuent à produire des effets en absence de renégociation a été limitée à un an. Au **Portugal** (2012 et 2014), les possibilités d'extension des accords de branche ont été encadrées.

Possibilité de négocier des accords d'entreprise avec des représentants élus

Ces nouvelles possibilités de négocier avec des représentants élus ou les institutions représentatives du personnel, en lieu et place des représentants syndicaux, ont été ouvertes dans plusieurs pays. En **Italie** (2011), les institutions représentatives du personnel sont devenues les négociateurs de droit commun des accords d'entreprise. Au **Portugal** (2012), la possibilité de négocier un accord avec le comité d'entreprise a été introduite dans les petites entreprises (moins de 150 salariés).

Représentativité syndicale et conditions de validité des accords

En **Italie** (2011), la représentativité des organisations syndicales est désormais calculée au vu de leur audience. À cela s'ajoute, comme condition de validité de l'accord d'entreprise, l'introduction du principe majoritaire et, à défaut, la ratification par un vote des salariés.

Flexibilité interne et modification du contrat de travail

La décentralisation de la négociation collective vers l'entreprise se double aussi d'un mouvement de renforcement de la flexibilité interne, en permettant notamment à l'employeur de modifier unilatéralement certains aspects du contrat de travail. Les principales illustrations sont les suivantes :

- en **Espagne** (2010 et 2012) : extension des conditions dans lesquelles une entreprise peut introduire une modification unilatérale des contrats de travail (objectif de prévention de la viabilité de l'entreprise) et suppression de l'autorisation administrative préalable ;

- au **Portugal** (2009 et 2012) : possibilité de mettre en place le cas échéant sans accord des systèmes de modulation du temps de travail (banque d'heures) ;
- en **Suède** (2011) : assouplissement du recours aux heures supplémentaires avec la suppression de l'autorisation administrative auparavant nécessaire au-delà de 150 heures supplémentaires par an ;
- en **Italie** (2015) : possibilité de modifier unilatéralement le contrat de travail en cas de modification de l'organisation de l'entreprise (avec maintien de salaire).

3.3 Une recherche de modération salariale et de baisse du coût du travail, la mise en place ou une refonte récentes du salaire minimum national dans certains pays

De nombreux pays européens ont été confrontés, souvent depuis les années 1990, puis plus encore dans le contexte de mise en place de l'euro, à une augmentation de leurs coûts salariaux et à une dégradation relative de leur compétitivité.

Cette tendance masque toutefois une disparité de situations. Alors que l'évolution des coûts salariaux unitaires a été rapide (Danemark, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), voire très rapide (Espagne, Irlande) dans beaucoup de pays avant la crise, elle est restée modérée en Autriche et en Suède et a été négative en Allemagne.

Tableau 4 : Évolution du coût salarial unitaire entre 2000 et 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Danemark	88,4	92,3	95,3	97,4	97,8	100	102,2	107,1
Allemagne	99,4	99,8	100,5	101,4	100,9	100	98	97,2
Irlande	81,6	86,5	87,8	91,8	95,8	100	103,5	108,7
Espagne	86,4	89,2	91,9	94,4	96,8	100	103,1	107,4
Italie	86,5	89	92	95,7	97,7	100	102	103,6
Pays-Bas	88,8	93,3	97,8	100,2	100,4	100	100,6	102,3
Autriche	96,7	97,7	97,8	99,2	98,8	100	101,1	102,2
Portugal	85,9	89,2	92,1	95,6	96,6	100	100,9	102,1
Suède	95,1	100	100,5	100,7	99,8	100	99,5	103,7
Royaume-Uni	90,5	93,9	95,1	96,7	98,7	100	103,4	105,5

Lecture : base 100 en 2005. Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

Dans ce contexte, depuis 2008, les outils de régulation salariale ont fréquemment fait l'objet de réformes ou de nouvelles pratiques 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.

3.3.1 Une modération générale plus ou moins accentuée

L'évolution des coûts salariaux dépend largement de facteurs internes à l'entreprise, mais repose aussi sur des facteurs exogènes : minima salariaux légaux ou conventionnels, prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur le travail, réglementation de la relation de travail. Les réformes ont cherché à agir sur chacun de ces facteurs exogènes.

La maîtrise des minima salariaux et des revalorisations

Les minima salariaux, qu'ils soient légaux ou conventionnels, ne concernent directement qu'une partie des salaires, mais leur influence est évidemment plus large du fait de leur effet de diffusion. De même, dans certains pays, la négociation interprofessionnelle ou de branche peut, en fixant des objectifs de revalorisation salariale, influencer sur les dynamiques salariales internes aux entreprises.

Ces outils ont été mobilisés ces dernières années, dans une logique plutôt conjoncturelle, avec pour objectif la maîtrise de l'évolution des salaires :

- via la fixation du minimum légal : les deux exemples les plus significatifs sont sans doute **l'Irlande** (2011) qui a baissé de manière transitoire le montant du salaire horaire minimum légal de 1 euro et le **Portugal** (2011 à 2014) où le salaire minimum a été gelé pendant 4 ans ;
- via la modération des revalorisations conventionnelles.

Là où la négociation interprofessionnelle joue un rôle d'orientation pour les évolutions salariales dans les entreprises (en fixant notamment des objectifs généraux de revalorisation), les partenaires sociaux nationaux, souvent pressés par les gouvernements ont pu conclure des accords nationaux interprofessionnels de modération salariale. Ce fut ainsi le cas en **Italie** (2009, 2011 et 2012), en **Espagne** (2010 et 2012) ou au **Danemark** (2010, 2012). Ce fut également le cas en **Irlande** (2009) avec un accord de baisse des salaires dans la fonction publique (qui en pratique a eu aussi un effet modérateur sur les salaires de privé).

L'encadrement administratif des compléments salariaux et du temps de travail

La flexibilité interne constitue le moyen habituel d'assurer l'ajustement entre salaires, temps de travail et emploi. Dans certains pays où les possibilités de flexibilité interne sont très restreintes, le législateur a pu intervenir en quelque sorte à titre subsidiaire. Ce fut le cas au **Portugal** (2012) où le législateur imposa une augmentation des jours travaillés (sans compensation salariale) et une diminution des primes pour heures supplémentaires prévues par les conventions collectives.

La réduction du coin socio fiscal pesant sur le travail

Le dernier moyen d'agir directement sur le coût du travail relève des prélèvements sociaux et fiscaux. À ce titre, la plupart des pays où les coûts salariaux unitaires avaient augmenté plus fortement que la moyenne européenne et où les prélèvements sociaux et fiscaux sur le travail étaient élevés ont conduit des politiques visant à réduire ce coin socio-fiscal. Ce fut notamment le cas en **Italie** (2008 à 2014), en **Suède** (2009) ou en **Espagne** (2012).

Au-delà des politiques générales d'allègement du coût du travail, dans plusieurs pays, les nouveaux contrats de travail permanents mis en place ces dernières années ont été assortis d'exonérations sociales ou fiscales importantes. Cela s'inscrit dans une logique d'incitation à l'embauche, mais aussi de lutte contre le dualisme du marché du travail pour inciter les employeurs à recruter en contrats permanents et non plus en contrats temporaires. Ce fut le cas en **Espagne** (2012) avec le contrat d'appui aux entrepreneurs réservés aux entreprises de moins de 50 salariés et en **Italie** (2015) avec le nouveau CDI à protection croissante.

3.3.2 Une nouvelle place pour les salaires minima légaux

S'agissant des minima salariaux, l'un des effets de la crise a été de chercher à les geler ou tout au moins à en maîtriser l'évolution tant dans le cadre des politiques de maîtrise des coûts salariaux que dans la perspective de l'ajustement des finances publiques. Ce n'est que par la suite qu'une réflexion plus poussée sur leur place dans la régulation salariale est intervenue. Elle a pris une double dimension. D'une part, certains pays ont pu envisager la mise en place d'un salaire minimum interprofessionnel légal, là où les minima conventionnels ne jouaient

qu'imparfaitement leur rôle ou n'assuraient pas une couverture effective des salariés. D'autre part, là où des salaires minima légaux existent, les dispositifs ont parfois pu être refondus pour mieux s'adapter aux réalités économiques et sociales, notamment pour tenter de mieux prendre en compte la pauvreté au travail ou les inégalités salariales.

*La mise en place d'un salaire minimum légal*⁹⁶

En **Allemagne** (2015), est désormais applicable (avec une phase de transition de deux ans pour certains secteurs), depuis le 1^{er} janvier, un salaire minimum légal qui pourrait concerner 13 % des salariés.

En **Italie** (2015), le législateur a prévu, par une habilitation introduite par le *Jobs act*, la possibilité d'expérimenter la mise en place d'un salaire minimum national interprofessionnel. À ce stade, le gouvernement a renvoyé la perspective de cette éventuelle expérimentation à une négociation entre partenaires sociaux, qui semble actuellement dans l'impasse. Le projet reste donc en suspens.

La refonte de certains minima salariaux légaux

Au **Royaume-Uni** (2015), le gouvernement a annoncé la mise en place d'un *National living wage*, distinct de l'actuel salaire minimum légal, qui devrait être d'un montant plus élevé et qui sera applicable à partir de 2016 aux plus de 25 ans.

En **Irlande** (2015) vient d'être décidée, outre la réévaluation du montant du salaire minimum après plusieurs années de gel, la mise en place d'une *low pay commission* chargée de proposer au gouvernement les évolutions du salaire minimum.

3.4 Des régimes d'assurance chômage et d'assistance à la fois plus incitatifs au retour à l'emploi et, dans certains cas, accessibles à un plus grand nombre

Les régimes de protection contre le risque de chômage restent sensiblement différents en Europe, qu'il s'agisse de leur structure ou de leur degré de protection. Les différences tiennent d'abord à la structure des régimes. On peut ainsi distinguer entre ceux qui relèvent plutôt d'une logique « bismarckienne » fondée notamment sur des prestations proportionnelles au salaire et ceux qui relèvent plutôt d'une logique « beveridgienne » avec des prestations forfaitaires (Irlande, Royaume-Uni). On peut également distinguer ceux qui prévoient un dispositif subsidiaire de solidarité, distinct de l'aide sociale, et ceux qui ne comportent qu'un seul niveau d'assurance.

⁹⁶ Parmi les dix pays étudiés, l'Autriche, le Danemark, l'Italie et la Suède ne sont, en octobre 2015, pas dotés d'un salaire minimal légal.

Encadré 4 : La difficile comparaison des systèmes d'assurance chômage

La comparaison des régimes d'assurance chômage constitue un exercice complexe, pour plusieurs raisons.

D'abord, un régime d'assurance fonctionne suivant un ensemble de règles diverses et régissant de très nombreux paramètres. Les régimes d'assurance chômage peuvent fonctionner selon des modalités d'organisation institutionnelle différentes. Le rôle des partenaires sociaux dans la conception et la gestion des différents systèmes, le statut de l'organisme en charge du régime ou encore son mode de financement varient en effet beaucoup selon les pays. C'est également le cas des nombreux paramètres qui déterminent le niveau de protection d'un régime : règles d'éligibilité, durée d'indemnisation, taux de remplacement, plancher et plafond des allocations, règles de dégressivité, etc.

Ensuite, l'écart entre les droits « théoriques » et les droits effectifs peut être très important. On ne prend en effet le plus souvent en compte que les paramètres institutionnels et pas les situations individuelles qui peuvent pourtant conduire à une appréciation très différente de la réalité de la protection d'un régime d'assurance chômage. Certaines règles ne s'appliquent en fait qu'à une minorité de personnes. C'est en particulier souvent le cas de plafonds d'indemnisation qui ne sont en fait atteints que par une minorité de personnes. À l'inverse, des plafonds d'indemnisation bas peuvent alors conduire à un taux de remplacement effectif très inférieur au taux de remplacement théorique.

En outre, la protection contre le risque de chômage ne se réduit pas au régime d'assurance chômage. Pour analyser en profondeur la protection contre le risque de chômage, il faut considérer l'ensemble des régimes qui participent à la couverture de ce risque. Selon les pays, jusqu'à deux autres régimes peuvent s'ajouter au régime d'assurance chômage. Le premier constitue un niveau intermédiaire : il est versé en fin de droits à l'assurance chômage et soumis à une condition d'affiliation ou d'activité minimale. Le second est quant à lui versé sans condition d'affiliation ou d'activité minimale. À l'instar des systèmes d'assurance chômage, l'organisation de ces régimes et leur articulation avec le régime d'assurance varient fortement selon les pays.

Enfin, le système d'assurance chômage peut être complémentaire ou se substituer à d'autres politiques de l'emploi (activité partielle, cessations anticipées d'activité, activité réduite, etc.) qu'il convient aussi d'examiner lorsqu'on compare les différents systèmes.

Source : audition de Benoit Ourliac au COE, le 15 juillet 2015.

À ces différences de structure s'ajoutent des variations dans le niveau de protection. S'il est compliqué de comparer le niveau de protection des systèmes d'assurance chômage (Encadré 4), l'importance des mesures passives du marché du travail (qui regroupent les mesures d'indemnisation du chômage et celle de retrait d'activité) peut constituer un indicateur (même s'il dépend naturellement aussi du niveau du chômage). Or ces mesures étaient très variables selon les pays et surtout leur évolution était loin d'être similaire : elles étaient en baisse sensible par rapport à 2004 en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, tandis qu'elles restaient relativement stables en Autriche, en Espagne, en Irlande, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni.

Tableau 5 : Mesures d'indemnisation du chômage et de retrait anticipé d'activité : comparaison des évolutions entre pays (base 2004 = 100)⁹⁷

	2004	2007	2013
Allemagne	100	55	45
Autriche	100	87	101
Danemark	100	56	64
Espagne	100	97	203*
Irlande	100	102	256
Italie	100	99	232
Pays-Bas	100	63	107
Portugal	100	86	142
Royaume-Uni	100	83	178**
Suède	100	53	52

Lecture : * Chiffres 2012 – **Chiffres 2011. Sont mesurées pour chaque pays la part des dépenses d'indemnisation du chômage et de retrait anticipé d'activité dans le PIB avec une base 100 en 2004.

Source : données OCDE.

Les réformes conduites ces dernières années autour des régimes d'assurance chômage et de solidarité illustrent bien l'imbrication entre mesures conjoncturelles et réformes plus structurelles.

Dans la première phase de la crise (2008-2009), les dispositifs d'assurance-chômage ont été mobilisés dans une logique contra-cyclique pour leur permettre de jouer à plein leur rôle d'amortisseur social. C'est ainsi que de nombreux pays ont, le plus souvent de manière transitoire, assoupli les critères d'affiliation à l'assurance-chômage pour étendre la population couverte (assouplissement pouvant aussi s'inscrire dans une optique d'évolution plus pérenne) ou allongé la durée de versement des prestations pour soutenir le revenu des personnes ayant perdu leur emploi. À cela s'est fréquemment ajoutée une évolution des dispositifs de solidarité pour améliorer la prise en charge des personnes les plus vulnérables⁹⁸.

Dans un second temps toutefois, à partir de 2010, cette logique conjoncturelle a cédé le pas à des approches plus structurelles. Cela tient pour une part au changement de contexte marqué par l'ajustement des finances publiques. Cela s'explique aussi par le souci de renouer avec les tendances préexistantes à la crise qui visaient à faire évoluer les systèmes d'assurance chômage et de solidarité pour les rendre plus incitatifs au retour à l'emploi, au besoin en les rendant moins généreux.

⁹⁷ Compte tenu de possibles écarts dans le champ des mesures recensées par l'OCDE, les données présentées dans ce tableau analysent les tendances par pays, et ne sont pas ici utilisées à des fins de comparaison entre pays.

⁹⁸ Voir sur ce point le rapport du COE *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai 2012.

Le montant d'indemnisation : plutôt orienté à la baisse avec parfois une place nouvelle de la dégressivité

La tendance générale est à la maîtrise des montants d'indemnisation. Cela peut passer notamment par la révision du taux de remplacement, par l'introduction ou la diminution du plafond d'indemnisation ou par l'introduction ou le renforcement de la dégressivité des allocations.

Ainsi, en **Suède** (2007 et 2015), le taux de remplacement a diminué et est devenu dégressif dans le temps ; en 2015, le plancher et le plafond de l'indemnisation ont été revus à la hausse après une longue période de gel. En **Espagne** (2012), la dégressivité des allocations a été renforcée. Au **Portugal** (2011 et 2013), les réformes ont conduit à l'introduction de la dégressivité et à la baisse du plafond d'indemnisation. En **Italie** (2012 et 2015), la nouvelle allocation chômage (« Nاسpi ») est dégressive à compter du 4^e mois.

La durée d'indemnisation : souvent revue à la baisse

La tendance la plus générale consiste dans la baisse des durées d'indemnisation :

- en **Suède** (2008), la durée de cumul entre allocation chômage et salaire en cas d'activité réduite a été restreinte ;
- au **Danemark** (2010-2015), la durée maximale d'indemnisation a été réduite de 4 à 2 ans (avec aménagement d'une période de transition) ;
- au **Portugal** (2011 et 2013), la durée maximale d'indemnisation passe de 38 à 18 mois ;
- en **Irlande** (2011 et 2013), la durée maximale d'indemnisation est ramenée de 15 à 9 mois (ou de 12 à 6 si le demandeur d'emploi ne justifie que d'une faible durée d'affiliation) ;
- les **Pays-Bas** (2016) réduisent de 38 à 24 mois de la durée maximale d'indemnisation, tout en ralentissant le rythme d'acquisition des droits.

L'**Italie** (2015) fait figure d'exception avec une augmentation de la durée d'indemnisation. Mais ce pays ne connaissait jusqu'à présent qu'un régime d'assurance chômage très limité.

Les conditions d'indemnisation : conditionnalité accrue et renforcement du contrôle de la recherche d'emploi

Dans bon nombre de pays, depuis les années 1990, les réformes des systèmes d'assurance-chômage visaient à rendre leurs paramètres plus incitatifs au retour à l'emploi. Cela s'est traduit par un contrôle de la recherche d'emploi plus exigeant et une conditionnalité accrue du versement des allocations à la recherche d'emploi ou à l'acceptation d'une offre raisonnable d'emploi. Un exemple de cette nouvelle orientation est celui de l'**Autriche**, où la mise en place en 1994 du nouveau service public de l'emploi (l'*Arbeitsmarktservice*) s'est accompagnée d'un renforcement très significatif de la conditionnalité des allocations et du contrôle de la recherche d'emploi.

Plus récemment, d'autres pays ont engagé des réformes en ce sens :

- **Portugal** (2011 et 2013) : renforcement du contrôle de la recherche d'emploi ;
- **Espagne** (2012) : renforcement de la conditionnalité des allocations à la recherche d'emploi et renforcement de l'obligation d'accepter un emploi convenable ;
- **Italie** (2015) : conditionnalité à la recherche effective d'emploi ;
- **Pays-Bas** (2016) : raccourcissement du délai pendant lequel le demandeur d'emploi n'est pas tenu d'accepter un emploi ne correspondant pas à ses attentes.

Le champ de l'indemnisation : vers un double élargissement

Alors que la plupart des orientations précédentes conduisent à restreindre la générosité des paramètres de l'assurance-chômage, une dernière joue plutôt en sens inverse : on observe en effet une tendance à un élargissement du champ des demandeurs d'emploi indemnisables qui

peut prendre une double forme, une baisse de la durée d'affiliation permettant l'ouverture des droits et une extension du bénéfice du régime à certains non-salariés.

- Durée minimale d'affiliation ouvrant des droits

Ainsi, au **Portugal** (2011-2013), cette durée minimale a été ramenée de 15 à 12 mois. En **Italie** (2012), la réforme a permis, dans le cadre du « mini aspi », d'ouvrir droit à une indemnité de chômage, certes réduite, dès 13 semaines de cotisations.

Cette tendance connaît une exception : le **Danemark** (2010-2015), où la durée minimale d'affiliation est passée de six mois à un an.

- Extension à certains non-salariés

Prenant acte de l'existence de certains « *faux indépendants* » exerçant, de fait, leur activité dans des conditions comparables à celles de salariés, certains pays ont cherché à améliorer leur protection, notamment face au risque de chômage, dès lors qu'ils sont en situation directe de dépendance.

Au **Portugal** (2013), le régime d'assurance chômage a été étendu aux travailleurs indépendants qui tirent au moins 80 % de leur revenu annuel d'un seul donneur d'ordre.

En **Italie** (2015), dans le cadre du nouveau régime d'assurance-chômage, les travailleurs sous contrats de collaboration à projets (CoCoCo) pourront désormais bénéficier d'une indemnité chômage (dans l'attente de l'extinction de ce type de contrat).

La place des régimes de solidarité ou d'assistance

Au-delà des régimes d'assurance, peuvent exister des régimes de solidarité et naturellement des régimes d'assistance ou d'aide sociale.

La première évolution tient à la recherche d'une meilleure articulation avec les régimes d'assurance, compte tenu de leurs évolutions récentes. Il s'agit notamment d'assurer un filet de sécurité à ceux qui ont épuisé leurs droits à assurance et qui rencontrent des difficultés importantes de retour à l'emploi. L'exemple du **Portugal** (2011-2013) permet d'illustrer cette tendance, avec la prolongation de la durée de versement du régime de solidarité pour les allocataires de plus de 40 ans, prolongation compensant la diminution de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage.

L'autre tendance concerne les régimes d'assistance ou d'aide sociale. Les réformes récentes comme au **Royaume-Uni** (2013) avec la mise en place progressive de l'*Universal Credit* ou au **Danemark** (2014) avec la réforme de l'aide sociale visent à amplifier leur capacité à favoriser le retour à l'emploi (*cf. infra*).

3.5 Un rôle accru pour les politiques actives du marché du travail

Depuis 2000 et plus encore depuis 2008, on a assisté au renforcement des politiques actives du marché du travail, même si leur place respective dans les différents pays demeure variable. Cela ne saurait surprendre compte tenu de l'impact massif de la crise sur l'emploi et surtout sur le chômage. Des millions d'actifs ont été – souvent durablement – écartés du marché du travail, il importe donc de veiller à préserver et améliorer leur employabilité et faciliter leur retour à l'emploi. Cela a pris la forme de nouvelles stratégies d'activation, qui sont passées par un repositionnement des services publics de l'emploi (SPE) et de nouvelles dynamiques pour les autres politiques actives.

Cette priorité pour les politiques actives ne se traduit pas toujours, dans un contexte d'ajustement des finances publiques, par une augmentation de la part des dépenses consacrées aux politiques actives dans le PIB. Si, entre 2007 et 2013, elle a selon l'OCDE augmenté sensiblement dans plusieurs pays (Autriche, Danemark, Irlande, Suède), elle est restée stable, voire a diminué dans les autres⁹⁹. En pratique, le rôle accru des politiques actives a pu donc prendre la forme soit d'un renforcement des moyens, soit d'un repositionnement institutionnel ou d'un nouveau ciblage des programmes.

Tableau 6 : Mesures d'activation du marché du travail : comparaison de l'évolution entre pays (base 2004 = 100)¹⁰⁰

	2004	2007	2013
Allemagne	100	74	59
Autriche	100	110	129
Danemark	100	77	111
Espagne	100	105	84*
Irlande	100	95	138
Italie	100	72	52
Pays-Bas	100	79	67
Portugal	100	75	77
Royaume-Uni	100	70	53**
Suède	100	94	131

Lecture : * Chiffres 2012 – **Chiffres 2011. Sont mesurées pour chaque pays la part dans le PIB des dépenses relatives au service public de l'emploi, à la formation professionnelle, à l'incitation à l'emploi, à la création directe d'emploi, à l'aide à la création d'entreprise, à l'emploi protégé et aidé avec une base 100 en 2004

Source : données OCDE.

3.5.1 Un repositionnement des services publics de l'emploi

Au pic de la crise, la question centrale qui traversait les SPE européens était logiquement celle de leurs moyens humains et financiers, qui ont été augmentés au moins à titre transitoire. Les réformes récentes montrent que les problématiques ont évolué vers des problématiques plus structurelles, préexistant à la crise, autour de leur efficacité et portant tant sur leur organisation que sur leurs modalités de fonctionnement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

⁹⁹ Il est à noter que les dernières données disponibles pour les politiques actives portent au mieux sur l'année 2013 et sont donc souvent antérieures à certaines réformes les concernant directement (cas de l'Espagne et de l'Italie notamment).

¹⁰⁰ Compte tenu de possibles écarts dans le champ des mesures recensées par l'OCDE, les données présentées dans ce tableau analysent les tendances par pays, et ne sont pas ici utilisées à des fins de comparaison entre pays.

Les enjeux d'organisation

- Une meilleure articulation entre accompagnement et indemnisation

L'orientation en faveur d'un rapprochement, voire d'une fusion entre l'activité d'indemnisation et l'activité de placement, qui avait déjà guidé un certain nombre de réformes avant la crise, se fait à nouveau jour.

Ainsi, aux **Pays-Bas** (2009), les services d'indemnisation et de placement ont été fusionnés dans une agence unique. **L'Irlande** (2012) a de son côté procédé à l'intégration des services d'indemnisation et de placement dans une nouvelle agence *Intreo*, avec des guichets uniques locaux. Plus récemment, en **Italie** (2015), vient d'être créée une Agence nationale pour l'emploi, guichet unique en charge de l'indemnisation et de la coordination du placement qui devrait progressivement se déployer jusqu'en 2017.

- Une révision des niveaux d'intervention : vers un système moins décentralisé

À l'inverse, contrairement à ce qui avait pu parfois être privilégié avant la crise, les évolutions d'organisation des SPE laissent moins de place à la décentralisation. L'objectif est désormais souvent d'assurer une meilleure cohérence des politiques d'emploi sur le territoire national, certains pays ayant observé de fortes divergences dans leur mise en œuvre et dans les résultats selon les régions ou les provinces.

La **Suède** (2008) a ainsi fusionné les agences régionales en une agence nationale unique. Au **Danemark** (2009 et 2015), le mouvement a été plus saccadé : à la décentralisation en 2009 de la politique de l'emploi au niveau des municipalités a succédé une nouvelle régionalisation en 2015, remontant de la sorte le niveau d'intervention. En **Espagne** (2011), la nouvelle gouvernance des politiques de l'emploi se fonde sur une meilleure coordination entre le SPE national et les SPE des communautés autonomes et repose notamment sur l'introduction d'une conditionnalité des aides versées à ces dernières aux résultats obtenus. Enfin, en **Italie** (2015), la nouvelle agence nationale de l'emploi exercera à terme les compétences actuellement dévolues aux provinces et régions.

Les enjeux de fonctionnement

- Une offre de service plus différenciée selon les profils des demandeurs d'emploi

Tous les demandeurs d'emploi n'ont pas les mêmes besoins. L'offre de service des SPE a donc eu tendance à se différencier pour s'adapter au mieux aux besoins des chômeurs : ces logiques de différenciation se fondent sur un diagnostic de la situation de la personne (le profilage) et la définition d'une offre de services adaptée aux besoins. Cette stratégie de différenciation, désormais largement partagée par les SPE européens, répond à la volonté de renforcer l'efficacité des SPE en concentrant les moyens sur certaines catégories de personnes vulnérables sur le marché du travail. Elle s'est encore accrue jusqu'à devenir l'un des éléments caractéristiques des réformes engagées ces dernières années. C'est le cas notamment en **Suède** (2007 et 2012), en **Allemagne** (2011), au **Danemark** (2011), au **Portugal** (2012) et en **Irlande** (2012) avec le programme *Pathways to work* de profilage et de suivi des demandeurs d'emploi.

- Un accompagnement des demandeurs d'emplois plus externalisé

L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi a commencé à se développer dans les années 1990 en Europe. Elle répondait notamment à un souci de mise en concurrence des SPE ou de recours à des compétences spécifiques, pas nécessairement disponibles en interne. La plupart des pays européens ont désormais recours à l'externalisation, de manière plus ou moins importante, le plus souvent pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ce recours à des prestataires externes se fait généralement en complémentarité avec le SPE, pour certains profils de demandeurs d'emploi, plus que dans une logique de concurrence. Les récentes réformes des SPE n'ont fait qu'accentuer cette tendance :

- **Suède** (2008) : sous-traitance du placement de certains chômeurs parmi les plus éloignés de l'emploi ;

- **Espagne** (2010) : ouverture de l'activité de placement aux agences privées ;
- **Royaume-Uni** (2011) : lancement du *Work Programme* fondé sur le recours à des prestataires externes rémunérés au résultat ;
- **Portugal** (2014) : ouverture de l'activité de placement aux agences privées ;
- **Irlande** (2015) : programme *JobPath* contractualisant le placement des demandeurs d'emploi avec des organismes privés en particulier pour les chômeurs de longue durée ;
- **Italie** (2015) : signature par les demandeurs d'emploi de *contrats de réinsertion* prévoyant un accompagnement soit par le SPE, soit par un opérateur privé selon le choix du demandeur d'emploi.

- Une responsabilisation accrue des demandeurs d'emploi

Le suivi et le contrôle de la recherche d'emploi peuvent avoir un impact significatif sur le retour à l'emploi. Aussi, les récentes réformes des SPE ont souvent renforcé la responsabilisation des demandeurs d'emploi.

Ce fut le cas aux **Pays-Bas** (2008) avec notamment l'obligation pour le demandeur d'emploi de longue durée d'accepter tout emploi sous peine de perdre son droit à allocation. Ce fut aussi le cas au **Royaume-Uni** (2011) avec le *Work Programme*. Ce fut encore le cas en **Irlande** (2012 et 2015) avec le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi et une responsabilisation accrue au travers de déclarations d'engagements mutuels. Ce fut enfin le cas en **Italie** (2015) avec la mise en place d'un « *contrat de réinsertion* » dans une logique de droits et devoirs : à défaut du respect des engagements contractuels, le versement de l'allocation chômage est suspendu.

- Le développement des services en ligne

Les nouvelles technologies et le numérique ont profondément transformé le fonctionnement du marché du travail et notamment les conditions d'appariement entre offre et demande de travail¹⁰¹. Il était inévitable qu'il ne bouleverse aussi le fonctionnement des SPE. Dans plusieurs pays, cela a ainsi initié un processus de réformes dans les SPE visant à leur permettre de tirer au mieux parti de toutes les potentialités de la révolution numérique.

L'exemple de la réforme la plus aboutie est probablement celle des **Pays-Bas** (2011)¹⁰² où le numérique est devenu la modalité principale de prestations de service du SPE dans l'ensemble de ses missions (diagnostic, orientation, accompagnement, suivi). C'est aussi, dans une moindre mesure, le cas en **Autriche**, au **Royaume-Uni**, en **Espagne** et en **Suède**.

3.5.2 Un effort de dynamisation des autres politiques actives

Les politiques actives ne se résument pas au seul SPE. Au contraire, le SPE reste minoritaire dans les dépenses engagées en faveur des politiques actives. Les stratégies d'activation mises en œuvre ces dernières années reposent généralement sur des tendances communes :

- l'accent mis sur la formation professionnelle
- le ciblage des politiques sur les personnes les plus fragiles
- un contexte général d'incitation au retour à l'emploi

¹⁰¹ Voir à ce propos le rapport du COE *L'impact d'internet sur le fonctionnement du marché du travail*, mars 2015.

¹⁰² Dans un contexte il est vrai marqué par un très fort ajustement budgétaire.

L'accent général mis sur la formation

La qualification et son actualisation en fonction de l'évolution des besoins du marché du travail apparaissent comme autant de gages de l'employabilité présente et à venir des actifs. La priorité accordée à la formation a pris deux formes principales : la relance de l'apprentissage et une mobilisation plus diversifiée de la formation.

- Une plus grande place pour l'apprentissage

L'une des caractéristiques les plus significatives des stratégies d'activation mises en œuvre dans les dix pays étudiés a ainsi été l'importance accordée à l'apprentissage. Au moins six d'entre eux ont refondé, réformé ou relancé l'apprentissage : **Royaume-Uni** (2011), **Portugal** (2011), **Italie** (2011, 2012 et 2014), **Espagne**¹⁰³ (2012 et 2013), **Pays-Bas** (2013), **Irlande** (2014) et **Suède** (2014).

- Une forte mobilisation de la formation professionnelle

Cette mobilisation, partout prégnante, a pu prendre des formes différentes :

- **Suède** (2010-2014) : accords sectoriels instituant des contrats d'insertion professionnelles ;
- **Autriche** (2012) : montant et durée de l'indemnisation chômage majorés en cas de formation ;
- **Espagne** (2012) : création d'un droit à la formation ;
- **Irlande** (2013) : réforme d'ensemble du système de formation professionnelle initiale et continue ;
- **Danemark** (2013) : accord de réforme de la formation professionnelle.

La place croissante des politiques ciblées sur les personnes fragiles

La seconde caractéristique de ces stratégies d'activation réside dans leur logique de ciblage des populations les plus en risque. Bien entendu, les personnes visées diffèrent selon les pays, compte tenu des caractéristiques propres à leur marché du travail. Mais ces personnes fragiles relèvent le plus souvent de quatre catégories : les chômeurs de longue durée, les jeunes, les seniors et les femmes.

- Les chômeurs de longue durée

Plusieurs pays ont défini des programmes ambitieux en leur direction, soit au travers des incitations financières y afférents, soit par l'importance de l'accompagnement dédié : la **Suède** (2007) avec le programme nouveau départ, le **Royaume-Uni** (2011) avec le *Work Programme*, **l'Irlande** (2013 et 2015) avec les programmes *JobsPlus* et *JobPath*, le **Portugal** (2015) avec le programme *Reactivar*.

- Les jeunes

L'action en faveur des jeunes a pu prendre plusieurs dimensions :

- en **Suède** (2007-2015) ont été privilégiées une aide renforcée et plus précoce à la recherche d'emploi ainsi que des mesures ciblées sur les jeunes non qualifiés, pour les inciter à reprendre un cursus de formation ;

¹⁰³ Au travers d'une forme d'alternance proche de l'apprentissage : le contrat de formation.

- en **Autriche** (2008 et 2012) a été mis en œuvre un programme de réinsertion des jeunes décrocheurs via l'apprentissage et la formation professionnelle ; l'âge de fin de la scolarité obligatoire a été par ailleurs porté à 18 ans ;
- au **Royaume-Uni** (2009 et 2012) les programmes *Young Persons Guarantee* et *Youth Contract* privilégient un retour direct à l'emploi, au besoin avec une action sur le coût du travail via un crédit d'impôt ;
- en **Espagne** (2012, 2013) la priorité a été accordée à la réforme des contrats de formation (contrats en alternance) dont la durée maximale a été allongée et à la mise en place de la garantie jeunes ;
- aux **Pays-Bas** (2013 et 2015) les mesures jeunes ont été axées sur la formation ;
- en **Irlande** (2014) le programme *Jobbridge* repose en priorité sur une stratégie d'insertion ;
- au **Portugal** (2014) le programme *Investe Jovem* vise prioritairement à promouvoir et à soutenir l'entrepreneuriat chez les jeunes.

■ Les seniors

Les seniors ont également souvent fait partie des publics prioritaires. Les mesures ont été très diverses. Au **Danemark** (2011), cela s'est traduit par la mise en extinction des préretraites, tandis qu'en **Italie** (2012 et 2014) cela a pris la forme d'une pénalisation financière des employeurs organisant le départ collectif de travailleurs âgés ou de l'ouverture de l'apprentissage aux plus de 50 ans.

■ Les femmes

Les politiques visant à renforcer la participation des femmes au marché du travail ont le plus souvent consisté à favoriser la conciliation des vies familiales et professionnelles. Ce fut le cas au **Royaume-Uni** (2014) et en **Italie** (2015).

D'autres pays ont pu choisir des voies plus originales : ainsi, en **Autriche** (2008, 2013, 2015), les réformes ont consisté en une révision du système de prestations familiales pour faciliter le retour à l'emploi, la création de centres de formation réservés aux femmes et la mise en place d'obligations financières spécifiques (50 % des fonds consacrés à l'activation sont réservés aux femmes).

Un contexte général d'incitation au retour à l'emploi

Cette stratégie d'activation accrue intervient dans un contexte général de renforcement des politiques d'incitation au retour à l'emploi, qui la rendent d'autant plus nécessaire.

Ces politiques d'incitation au retour à l'emploi visent à maintenir ou à réinsérer sur le marché du travail certaines personnes qui l'ont quitté ou sont tentées de le faire. Elles répondent aussi le plus souvent, dans le contexte d'ajustement des finances publiques, à un objectif financier de maîtrise ou de réduction des dépenses sociales.

Trois types de réformes ont notamment participé à ce mouvement :

- les premières sont celles réformant les *retraites* : entre 2008 et 2014, les dix pays examinés dans le cadre du présent rapport ont ainsi mené au moins une réforme de leur système de retraite. Si leur importance peut être variable, elles visent globalement à retarder l'âge effectif moyen de départ en retraite pour garantir la pérennité financière des régimes ;
- les deuxièmes concernent *l'invalidité et le handicap*. Là encore, plusieurs pays ont réformé les régimes existants, notamment quand ils se caractérisaient par leur haut niveau de protection pour inciter les personnes qui le peuvent à revenir sur le marché du travail.

Au **Danemark** (2013), l'accès à la pension d'invalidité est réduit pour les moins de 40 ans tandis que l'aide à la réinsertion est significativement renforcée. Aux **Pays-Bas** (2015), la loi sur la participation au marché du travail fixe un objectif d'embauche de 100 000 travailleurs handicapés supplémentaires dans le secteur privé ;

- les dernières portent sur *les minima sociaux et l'aide sociale*. Leur ligne directrice est de les faire évoluer de la simple assistance vers un soutien à l'insertion. C'est toute la logique de l'*Universal credit*, mis en place au **Royaume-Uni** (2013), destiné à regrouper l'ensemble des prestations sociales versées sous condition de ressources pour faire en sorte que « le travail soit payant » (« *make work pay* »), qui devrait être généralisé d'ici 2020. C'est aussi cette logique qui a prévalu au **Danemark** (2014) avec la réforme de l'aide sociale qui prévoit notamment la suppression de l'aide sociale pour les moins de 30 ans (remplacée par une aide à la formation) et une obligation de travailler (dans un emploi, un stage, ou une activité d'intérêt général).

Partie 3 : Une première analyse des effets des réformes

La plupart des pays se sont engagés, avant la crise ou depuis, de façon accélérée, dans un processus de réformes structurelles des marchés du travail. Et cela pour améliorer leur fonctionnement et accroître leur potentiel de création d'emplois.

Avant d'analyser les premiers effets de ces réformes, il est important de garder à l'esprit un certain nombre d'éléments de portée générale ou méthodologique

La théorie économique identifie des avantages de long terme de réformes structurelles visant à réduire les rigidités sur le marché du travail : elles permettent d'augmenter le potentiel d'offre à long terme des économies ; elles conduisent à une hausse de la production potentielle, une réduction du chômage structurel et à une meilleure résilience des économies face à aux chocs macro-économiques¹⁰⁴.

Par ailleurs, de nombreux travaux de simulation réalisés à partir de modèles construits notamment par les institutions et organisations internationales, peuvent attester de gains, à long terme, des réformes du marché du travail¹⁰⁵.

Encadré 5 : Ce que dit la théorie économique

Les représentations théoriques habituelles du marché du travail permettent d'identifier les effets positifs potentiels d'un ensemble de réformes structurelles.

La littérature économique a développé deux grands types de modélisation du marché du travail : les modèles WS/PS et les modèles d'appariement. Bien que reposant sur des logiques distinctes, ces deux grandes familles se rejoignent sur le sens de l'impact des réformes du marché du travail.

1) Dans la littérature économique, les effets des réformes structurelles sont souvent analysés dans le cadre de modèles théoriques de type WS/PS (*wage-setting/ price-setting*)¹⁰⁶. Issu des travaux de Layard et al. (1991), ce modèle représente l'équilibre simultané sur le marché du travail et sur le marché des biens et services. Il résulte de l'intersection une courbe WS (*wage-setting*) décrivant la fixation du salaire réel comme une courbe décroissante du taux chômage, et une courbe PS (*price setting*), représentant la formation des prix relativement aux salaires comme fonction croissante du chômage. Ce modèle repose explicitement sur des comportements d'optimisation de la part des travailleurs et des entreprises. Le salaire réel dépend ici du pouvoir de négociation des salariés et du salaire de réserve, lui-même une fonction décroissante du taux de chômage.

Avec cette représentation du marché du travail, toute réforme diminuant les facteurs de rigidités qui entourent la fixation le salaire réel ont un effet positif sur le chômage et l'emploi. Par exemple, une réforme conduisant à diminuer le montant ou la durée des indemnités chômage peut conduire à une diminution du salaire de réserve et donc à une modification du comportement d'optimisation des offreurs de travail. De mêmes effets peuvent également découler en théorie d'une diminution du salaire minimum,

¹⁰⁴ De Bandt O. et Vigna O. (2007), « L'impact macroéconomique des réformes structurelles », *Bulletin de la Banque de France*, n° 164, août.

¹⁰⁵ On peut citer plusieurs travaux récents utilisant des modèles d'équilibre général dynamique stochastique (de l'anglais *Dynamic Stochastic General Equilibrium*, DSGE) pour évaluer les effets des réformes à court et moyen terme : Everaert et Schule (2008) à partir du Global Economy Model (GEM) du FMI, Gomes et al. (2010) à partir du modèle EAGLE de la Banque centrale européenne, Arpaia et al. (2007), Hobza et Mourre (2010) à partir du modèle QUEST de la Commission européenne.

¹⁰⁶ De Bandt O. et Vigna O. (2007), « L'impact macroéconomique des réformes structurelles », *Bulletin de la Banque de France*, n° 164, août.

d'une diminution des cotisations sociales ou d'un moindre degré de centralisation des négociations salariales.

Pour rendre compte du phénomène de persistance du chômage, la modélisation WS-PS peut être améliorée en intégrant l'idée que ce n'est pas seulement le niveau du chômage qui joue sur le salaire réel mais également sa variation¹⁰⁷. Autrement dit, passé un certain temps au chômage, la probabilité de trouver un emploi se dégrade et les chômeurs cessent d'influer sur la formation des salaires. Ce phénomène d'hystérèse du chômage est important à prendre en compte dans l'élaboration des politiques économique et d'emploi.

2) Un autre cadre d'analyse classique est celui des modèles d'appariement. Alors que le chômage est une variable de « stock » dans le modèle WS-PS, les modèles d'appariement introduits par Pissarides considèrent le chômage comme la résultante de frictions entre des flux d'offres et des flux de demande de travail. Ce modèle met en évidence le fait que la création d'emploi est un processus complexe, intégrant de nombreux paramètres tels que l'effort de recherche d'emploi, les revenus de remplacement, le pouvoir de négociation des travailleurs ou encore le taux de destruction d'emploi, qui dépend notamment de la législation de protection de l'emploi. Ce modèle a cela d'intéressant qu'il intègre les déterminants traditionnels du chômage, tout en offrant un cadre d'analyse des effets des politiques touchant à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou à la protection de l'emploi.

Finalement, tout un pan de la littérature économique porte sur l'effet des institutions du marché du travail sur le taux de chômage. Les travaux s'inscrivant dans ce cadre analytique partagent l'idée que les institutions sont au cœur du fonctionnement de l'économie de la coordination. Ils ont ceci d'utile qu'ils mettent en évidence l'importance de prendre en compte les interconnexions et les complémentarités pouvant exister entre les différentes institutions : « une même institution n'aura pas nécessairement le même impact dans un contexte institutionnel différent, et deux combinaisons différentes d'institutions peuvent produire des effets similaires »¹⁰⁸.

Les réformes n'interviennent pas dans des pays isolés les uns des autres

Les réformes étudiées interviennent dans des pays en interactions les uns avec les autres. Cette interaction est renforcée dans des pays appartenant à une même zone monétaire, l'évolution des taux de change ne permettant plus dans ce cas de corriger les écarts de compétitivité, y compris ceux qui sont générés par des réformes.

Les réformes peuvent, selon leur nature et selon la conjoncture, mettre plus ou moins de temps à produire leurs effets

On ne dispose pour certains pays que d'un très faible recul temporel pour apprécier l'effet des réformes. Or, le temps entre l'adoption d'une réforme et ses effets peut être long.

D'abord, la mise en application d'une réforme n'est pas toujours immédiate. C'est notamment le cas lorsque le législateur renvoie à un décret d'application ou à la convention collective le soin d'en déterminer les modalités d'application. Il peut également exister un délai de montée en charge des réformes. Certaines réformes ne s'appliquent en effet pas immédiatement à l'ensemble du marché du travail mais seulement aux nouveaux bénéficiaires du dispositif ou régime concerné.

¹⁰⁷ Bénassy-Quéré A., Coeuré B., Jacquet P. et Pisany-Ferry J. (2009), *Politique économique*, de Boeck, mars.

¹⁰⁸ Erhel C. (2010), « Les institutions comme source de rigidité », dans *Institutions et marché du travail, Idées économiques et sociales*, n° 159.

Une fois mises en œuvre, les effets des réformes mettent souvent du temps avant d'être visibles et cela en raison du temps nécessaire pour que les agents économiques s'adaptent aux changements. Cette phase d'adaptation peut tenir d'abord aux exigences d'information et au temps nécessaire à la prise de connaissance et à la compréhension des modifications mises en œuvre. Elle peut aussi s'expliquer par certaines incertitudes juridiques, les acteurs économiques pouvant attendre une stabilisation de la jurisprudence avant de se saisir d'un nouvel outil.

La nature et le contexte de mise en œuvre des réformes doivent enfin être pris en compte, des effets de courts termes négatifs ayant été identifiés dans certains cas¹⁰⁹. C'est le cas lorsque la nature des réformes induit une contraction de la demande ou un accroissement de l'incertitude de nature à provoquer un accroissement de l'épargne de précaution. L'effet potentiellement récessif, à court terme, de certaines réformes peut par ailleurs être accentué dans un contexte de conjoncture économique déprimée¹¹⁰.

Il est difficile aujourd'hui d'isoler leurs effets propres

Au-delà du recul temporel nécessaire, il peut être délicat d'isoler l'effet direct d'une réforme structurelle sur les performances du marché du travail et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, les réformes du marché du travail ont souvent été mises en œuvre dans un contexte économique difficile. Certaines études économétriques parviennent toutefois à isoler les effets des réformes des effets de la conjoncture économique¹¹¹.

Ensuite, les réformes mises en œuvre au cours de la crise ont souvent pris la forme d'un vaste ensemble de mesures, pouvant couvrir de nombreux aspects du fonctionnement du marché du travail, sans qu'il soit alors possible d'attribuer les effets à tel ou tel aspect de la réforme. Souvent, ces « paquets » de réforme ont même eu une portée plus large que le seul marché du travail, des réformes simultanées touchant le marché des biens et services ayant souvent été entreprises afin, au total, de dynamiser la croissance et d'enrichir son contenu en emploi. Plusieurs auteurs mettent en effet en évidence que des réformes du marché du travail et des marchés des biens et services peuvent être complémentaires¹¹², des réformes des marchés des biens et services pouvant par exemple conduire à une baisse des prix et une hausse des profits stimulant le revenu disponible réel et compensant ainsi partiellement les effets potentiellement récessifs à court terme de certaines réformes du marché du travail¹¹³. Cette simultanéité de réformes concernant des marchés différents rend toutefois encore plus délicate la tâche d'isoler les effets propres de chacune d'entre elles.

Des réformes portant sur des domaines similaires ou liés ont enfin pu se succéder dans certains pays. Cela peut contribuer à brouiller les possibilités d'imputer tel effet à telle réforme.

¹⁰⁹ Cacciatore M. et al. (2012), « Short-term gain or pain? A DSGE model-based analysis of the short-term effects of structural reforms in labour and product market », OECD, Economics department working paper, n° 948, mars.

¹¹⁰ Bouis R. et al. (2012), « The short-term effects of structural reforms: an empirical analysis », OECD Economics department working papers, n° 949, OECD publishing.

¹¹¹ On peut citer à cet égard le travail d'évaluation des réformes du marché du travail en Espagne mené par l'OCDE en 2013 qui a cherché à isoler l'effet de la réforme de 2012 de celui du cycle économique.

¹¹² Pour une revue de travaux qui ont analysé les interactions entre marché du travail et marchés des biens et produits voir : Dieppe A. et Guarda P. (2015), Public debt, population ageing and medium-term growth, Banque centrale européenne, Occasional Paper Series n° 165, août.

¹¹³ Blanchard O. et Giavazzi F. (2003), « Macroeconomic effects of regulation in goods and labor markets », NBER Working Paper Series, n° 8120, février.

Les réformes sont intervenues dans des contextes marqués par d'autres évolutions

Les réformes menées depuis la crise ne suffisent pas à expliquer les performances respectives des différents marchés du travail.

Tout d'abord, ces performances sont à relier à l'orientation des politiques macroéconomiques entreprises par ailleurs.

Ensuite, la situation des marchés du travail a été influencée par des réformes du marché du travail, parfois de grande ampleur, mises en œuvre au cours des années précédant la crise : elles semblent avoir permis à certains pays d'affronter cette dernière dans de meilleures conditions. Les performances du marché du travail doivent également être reliées aux modèles de croissance prévalant avant la crise : le développement de modèles de croissance déséquilibrés en faveur de certains secteurs expliquerait en partie la violence de l'ajustement de l'emploi observée dans certains pays.

Enfin, la démographie et l'évolution de la population active jouent un rôle important dans l'évolution du taux de chômage. Si une population active vieillissante constitue un enjeu à long terme, elle peut contribuer mécaniquement à limiter la hausse du chômage à court terme. Elle peut conduire par ailleurs à l'existence de tensions sur le marché du travail.

Les réformes sont susceptibles d'avoir d'autres impacts que sur le seul taux de chômage

Les effets des réformes du marché du travail ne doivent pas être abordés à l'aune des seuls indicateurs de chômage et d'emploi : ils doivent également prendre en compte la compétitivité de l'économie, la qualité des emplois créés, d'éventuelles segmentations de l'emploi selon les sexes ou l'âge ou encore la capacité de ces emplois à garantir un niveau de vie suffisant aux actifs.

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

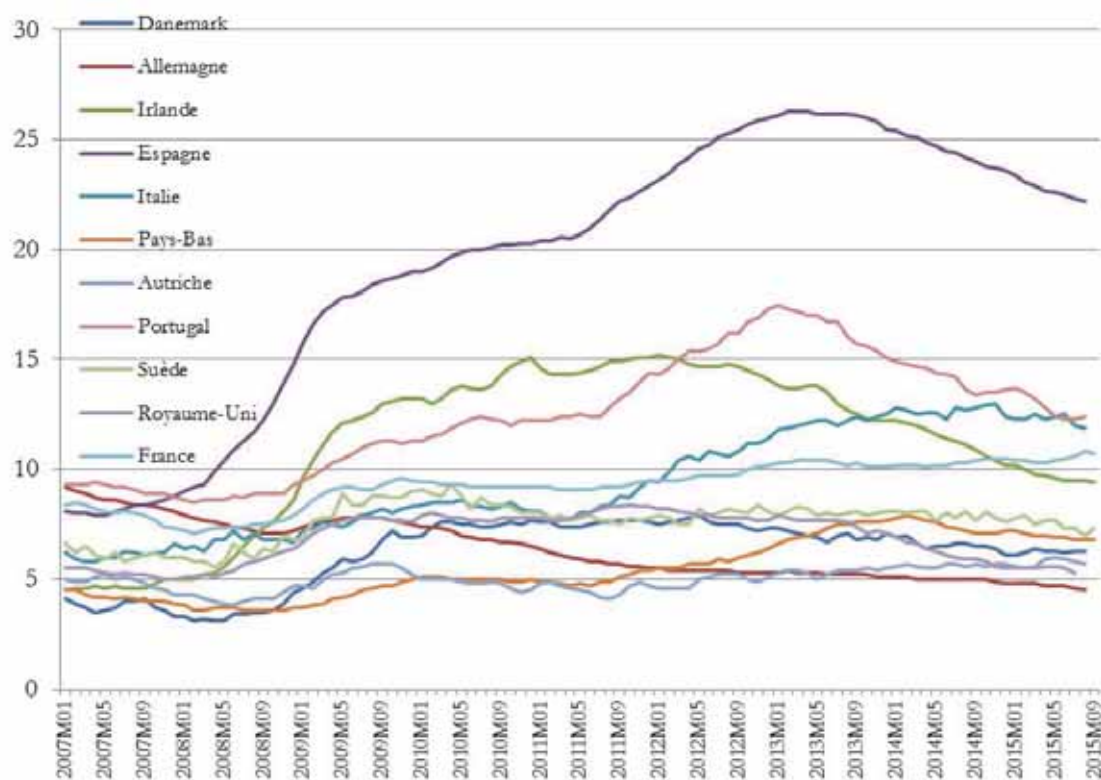
Au-delà de l'évolution d'ensemble du chômage au sein de l'Union européenne qui s'est caractérisée par une progression sensible jusqu'au printemps 2013 suivie d'une décline progressive¹¹⁴, on peut observer des dynamiques spécifiques au sein des principaux États membres.

Dans certains pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, le taux de chômage a relativement peu augmenté pendant les années qui ont suivi la crise. Il n'a que très brièvement augmenté en Allemagne avant de diminuer jusqu'à passer en dessous de 5 %, le niveau le plus faible de l'Union européenne.

À l'inverse, la situation s'est fortement détériorée en Espagne, au Portugal, en Irlande ainsi qu'en Italie. Dans ces pays, le reflux du chômage ne s'est opéré qu'entre quatre et six années après le déclenchement de la crise et il demeure aujourd'hui à un niveau sensiblement plus élevé que celui d'avant 2008.

La Suède constitue un cas intermédiaire. L'augmentation du chômage y a été plus modérée et le retournement plus précoce.

Graphique 24 : Évolution du taux de chômage au sens du BIT



Source : données Eurostat.

Sans qu'il s'agisse des seuls facteurs en cause, la capacité des réformes entreprises avant crise à s'attaquer à des déséquilibres structurels des marchés du travail comme le cadencement des réformes ont eu un impact sur la dynamique de l'emploi et du chômage depuis la crise.

¹¹⁴ Cette évolution est présentée dans la 1^{re} partie du rapport.

Dans ses prévisions économiques d'automne 2015¹¹⁵, la Commission européenne constate ainsi que de la mi-2014 à la mi-2015, l'emploi a augmenté de 0,8 % dans la zone euro et de 0,9 % dans l'Union européenne. Elle considère que ces évolutions reflèteraient, parmi d'autres choses, les effets de la modération salariale et des récentes réformes du marché du travail. Selon ses projections, l'emploi pourrait croître en 2016 de 0,9 % dans la zone euro et dans l'Union européenne, la Commission estimant qu'avec la croissance et l'amélioration de la confiance des entreprises, les créations d'emploi devraient se consolider particulièrement là où elles sont soutenues par des réformes du marché du travail et la modération salariale. Elle juge que l'amélioration devrait ainsi profiter aux pays du sud.

1.1 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

Le cas (très) particulier de l'Allemagne

L'Allemagne fait figure d'exception en Europe. C'est le seul pays passé sous revue qui a vu son taux d'emploi progresser sensiblement et son taux de chômage diminuer significativement entre 2007 et 2014 et ce, malgré un recul très prononcé de l'activité au début de la crise du fait de la contraction de l'économie mondiale.

Comme analysé dans la monographie consacrée à l'Allemagne, de nombreuses études montrent¹¹⁶ que les lois Hartz mises en œuvre à partir de 2003, combinées à d'autres dynamiques complémentaires, notamment la situation financière des entreprises avant crise, une stratégie industrielle adaptée, l'accumulation de gains de productivité élevés et une modération salariale prolongée dans le secteur des services, ont permis à l'Allemagne d'aborder la crise dans de meilleures conditions et de subir une hausse du chômage beaucoup plus mesurée que dans les autres pays européens.

Les réformes Hartz ont en effet contribué à une réduction progressive du taux de chômage structurel qui a permis de « compenser » la progression du chômage conjoncturel. D'autres facteurs essentiels, comme le développement de la flexibilité interne dans les entreprises et l'évolution progressive de la négociation collective, ont participé à ce résultat exceptionnel.

À la suite des réformes Hartz, aucune réforme structurelle d'envergure n'a été mise en place par les gouvernements qui se sont succédés, jusqu'à l'introduction en 2015 d'un salaire minimum légal. D'après les premiers constats, ce dernier ne semble pas avoir introduit, à ce stade, d'effet négatif sur l'emploi. Les dérogations prévues pour certains publics et le délai d'adaptation laissé à certaines branches ont sans doute conduit à limiter l'impact potentiel sur l'emploi peu qualifié, sans compter que l'instauration d'un salaire minimum a pu renforcer l'attractivité de certains secteurs et réduire le nombre d'emplois vacants.

Le Royaume-Uni

Depuis le début des années 2000, le **Royaume-Uni** a conduit d'importantes réformes de son marché du travail, notamment sous l'angle de la dérégulation du marché du travail, de la

¹¹⁵ Commission européenne (2015), *European economic forecast*, novembre.

¹¹⁶ Par exemple, Hertweck M., Sigrist O. (2013), « The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany », *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – SOEP*.

réduction des cotisations sociales et de la mise en place de politiques d'incitations à la reprise rapide d'un emploi par les chômeurs. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la crise de 2008 qui a été particulièrement forte Outre-Manche.

Le Royaume-Uni fait partie des pays dans lesquels la contraction de l'activité a été particulièrement importante, avec une diminution du PIB de 5,3 % sur la période 2008-2009. L'amélioration très nette du marché du travail – le chômage est descendu à 5,5 % en juin 2015 – s'explique d'abord par le redémarrage de l'économie britannique à compter de 2013.

Cette grande résilience s'inscrit également pour partie dans un contexte de réformes structurelles, notamment au début des années 2000 dans le cadre du programme « *Welfare to work* » et à partir de la fin de l'année 2011 sur la simplification du droit du licenciement et la réforme des contrats de travail.

L'Autriche

L'Autriche, qui a réformé son marché du travail depuis le milieu des années 1990, a montré une relative résistance face à la crise. La régulation de son marché du travail repose sur un accompagnement renforcé des chômeurs et des politiques actives exigeantes favorisant la mobilité. Au plus fort de la crise en 2009, alors que l'activité s'est contractée avec une baisse de 3,8 % du PIB, le chômage n'a augmenté que de 1,2 point pour diminuer les deux années suivantes.

Le défi autrichien consiste désormais à maintenir les performances de son économie et donc de son marché du travail, alors même que les pays voisins comme l'Allemagne ont ajusté le leur par la modération salariale.

La Suède

En Suède, la situation s'est stabilisée dès 2011, plus tôt que dans les autres pays européens, alors même que peu de nouvelles mesures ont été prises pendant la crise : la dégradation de l'emploi a été forte, mais le rétablissement fut rapide. Un certain nombre de réformes avaient été entreprises à partir de 2006 : renforcement des incitations à l'emploi, notamment à travers la révision des règles de l'assurance chômage ; développement de l'accompagnement avec le transfert progressif du placement des chômeurs à des agences privées ; lancement du programme « Emplois nouveau départ » pour les travailleurs ayant connu une période de chômage d'au moins 12 mois ; réduction de cotisations sociales pour les jeunes.

Le Danemark

Au **Danemark**, qui avait engagé dans les années 2000 des réformes dans une logique de « *workfirst* », le marché du travail a dans l'ensemble bien résisté à la crise : le choc a été important, mais le rétablissement rapide. Les politiques actives ont été maintenues et renforcées, limitant ainsi l'augmentation du chômage de longue durée et la formation d'un chômage structurel. Le taux d'emploi (72,8 %), bien qu'inférieur au niveau d'avant-crise, reste encore bien plus élevé que la moyenne européenne (64,8 %).

1.2 Les pays qui n'avaient pas corrigé avant la crise de profonds déséquilibres structurels sur leur marché du travail ont été relativement plus touchés

De manière générale, 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.

L'Espagne et le Portugal

L'Espagne, et dans une moindre mesure **le Portugal**, constituent des cas d'école. Si les marchés du travail espagnol et portugais montrent des signes d'amélioration depuis 2013, le taux de chômage dans ces deux pays est loin d'être revenu à son niveau d'avant-crise.

Dans ces deux pays qui ont connu une double récession (2008 et 2010), la crise a joué comme un révélateur des faiblesses du marché du travail, caractérisé notamment par une forte dualité entre, d'un côté, des emplois bénéficiant d'une protection très élevée et, de l'autre, des emplois temporaires très flexibles et, dans le cas du Portugal, des prestataires de service indépendants. L'ajustement du marché du travail est passé davantage par la flexibilité externe que par la flexibilité interne (adaptation des salaires, des horaires ou de l'organisation du travail). Les destructions d'emploi ont été massives au cours des deux épisodes de récession successifs. Le chômage des jeunes et le chômage de longue durée demeurent aujourd'hui à des niveaux préoccupants.

Des réformes profondes ont été mises en œuvre en Espagne et au Portugal. Elles ont visé principalement à favoriser la création d'emploi (assouplissement du régime du licenciement, baisse du coût salarial), à réduire la dualité sur le marché du travail et à promouvoir la flexibilité interne dans les entreprises. Si la réduction du coût salarial a pu avoir des effets rapides sur l'amélioration de la compétitivité-coût, les mesures structurelles nécessitent un délai substantiel avant que les effets attendus puissent se faire pleinement sentir.

L'Italie

L'Italie relève également de cette catégorie. Lorsque la crise est survenue, le marché du travail italien était d'ores et déjà fortement fragilisé, notamment par une très forte dualité et l'insuffisance de politiques actives de l'emploi. Les mesures structurelles, qui avaient été peu nombreuses avant 2008, n'ont été mises en œuvre que relativement tardivement avec la réforme Monti-Fornero de 2012 et le *Jobs act* de 2014-2015.

Le cas particulier de l'Irlande

L'Irlande peut également être citée, bien qu'il s'agisse d'un cas très particulier. La crise a en effet coïncidé avec une réorganisation en profondeur de l'économie de ce pays, qui, après une période de très forte croissance engagée en 1990, a connu une réorientation du marché des biens vers celui des services.

Le marché du travail irlandais n'avait quasiment pas été réformé depuis la fin des années 1990, et les mesures structurelles n'ont là encore été mises en œuvre que tardivement, par l'activation des politiques de l'emploi, la refonte du SPE et du système de formation, des réformes engagées à partir de 2012.

Dans son projet de budget pour 2016 transmis à la Commission européenne, l'Irlande souligne que le chômage est passé de 15 % en 2012 à 9 % cette année et qu'il devrait baisser à 8 % d'ici la fin de l'année 2016.

1.3 Les résultats provisoires, en matière d'emploi, des réformes structurelles entreprises tardivement sont hétérogènes

Globalement, les résultats observés sont encore à ce stade modestes et parfois ambigus au regard des objectifs, souvent nombreux, visés par les réformes. Dans certains pays, les réformes sont encore pour partie en cours de mise en œuvre et trop récentes pour que leurs effets se manifestent déjà. Ces résultats sont forcément provisoires.

En **Irlande**, le taux de chômage a considérablement baissé pour revenir à 9,5 % à l'été 2015. Cette amélioration profite à toutes les catégories de travailleurs. Cependant, le taux d'emploi n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise, le chômage de longue durée reste à un niveau

élevé et le taux de jeunes NEETs dépasse nettement la moyenne européenne. Les réformes, principalement axées sur les politiques actives et le renforcement du service public de l'emploi, dont les effets ne peuvent se matérialiser qu'à moyen terme, sont intervenues relativement tardivement. Ceci peut expliquer en partie la persistance de difficultés sur le marché du travail irlandais.

En **Italie**, la réforme Monti-Fornero a eu des effets ambigus, même si les contrats autonomes parasubordonnés ont reculé. Les règles de licenciement issues de la réforme de 2012, qui n'avaient apporté une nouvelle sécurité juridique que relative face à une jurisprudence évolutive, n'ont pas dans un premier temps suffisamment levé les incertitudes des employeurs dans une conjoncture économique déprimée.

Le *Jobs act* a cherché à remédier à ces limites avec un impact qui pourrait se révéler positif. On observe depuis le début de l'année 2015 une reprise de l'emploi, tirée par l'emploi permanent. Les premières analyses de la Banque d'Italie¹¹⁷ suggèrent que cette amélioration, à la fois quantitative et qualitative, résulte d'abord du renouveau de l'activité économique mais également, à hauteur d'un quart environ, des mesures du *Jobs act* (nouvelles règles du licenciement pour un tiers et exonérations sociales pour deux tiers). Ces premières constatations demandent naturellement à être confirmées.

En **Espagne**, les résultats sont, pour l'instant, mitigés. On enregistre une légère hausse des créations d'emplois permanents et des transitions directes du chômage à l'emploi permanent, mais subsiste une emprise de l'emploi temporaire toujours très forte. La réforme de 2012 ne semble donc pas avoir eu, pour l'instant, d'impact sur la dualité du marché du travail espagnol. Le retour sur le marché du travail s'effectue toujours majoritairement par le biais d'un emploi temporaire et le contrat d'appui aux entreprises, qui était une mesure phare de la réforme, n'a connu qu'un succès relatif alors même qu'il bénéficiait parallèlement de subventions à l'embauche. En revanche, l'utilisation des mécanismes de flexibilité interne et notamment du levier salarial s'est très sensiblement renforcée à la suite de la réforme de 2010. Leur efficacité dépendra alors très largement de la manière dont les acteurs s'emparent des nouvelles facultés de négociation dans l'entreprise.

Au **Portugal**, les résultats sont également pour l'instant en demi-teinte. L'amélioration nette de la situation de l'emploi est allée au-delà de ce que pouvait laisser attendre la reprise de la croissance à compter de 2013, suggérant ainsi que les réformes sur le marché du travail ont pu jouer un rôle. Mais cette amélioration s'est accompagnée d'une nouvelle hausse de la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total (de 16,4 % au 1^{er} trimestre 2012 à 18,6 % au 3^e trimestre 2014). Les réformes mises en œuvre semblent avoir contribué à un déplacement de la négociation vers l'entreprise et un ajustement substantiel des salaires a eu lieu au cours des dernières années.

Aux **Pays-Bas**, les réformes mises en œuvre sont beaucoup trop récentes pour permettre de tracer un quelconque bilan.

¹¹⁷ Banque d'Italie (2015), *Economic Bulletin* N° 4, octobre.

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

Les réformes et les politiques de flexibilité interne sur les salaires menées dans les différents pays ont eu des effets contrastés sur le coût du travail et l'évolution de la compétitivité.

La compétitivité des entreprises d'un pays peut se définir comme leur capacité à rivaliser avec leurs concurrentes étrangères. L'amélioration de la compétitivité-coût, appréhendée en considérant notamment l'évolution comparée du coût salarial unitaire (CSU)¹¹⁸, figure parmi les objectifs des réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise.

Défini comme le ratio entre le coût de la main-d'œuvre et la productivité de la main-d'œuvre, cet indicateur a pour intérêt de tenir compte de l'efficacité du travail. Son évolution dépend donc de multiples paramètres qui vont bien au-delà des seules composantes du coût salarial, tels que l'évolution des marchés d'exportation, la composition sectorielle de l'économie ou encore le niveau de qualification de la main-d'œuvre. Les indicateurs de CSU au niveau agrégé peuvent masquer par ailleurs des évolutions au sein d'un même secteur, par exemple dans le cas d'évolutions liées à des innovations technologiques¹¹⁹.

Les CSU ont connu des évolutions très contrastées au cours des dernières années. On peut distinguer trois groupes de pays :

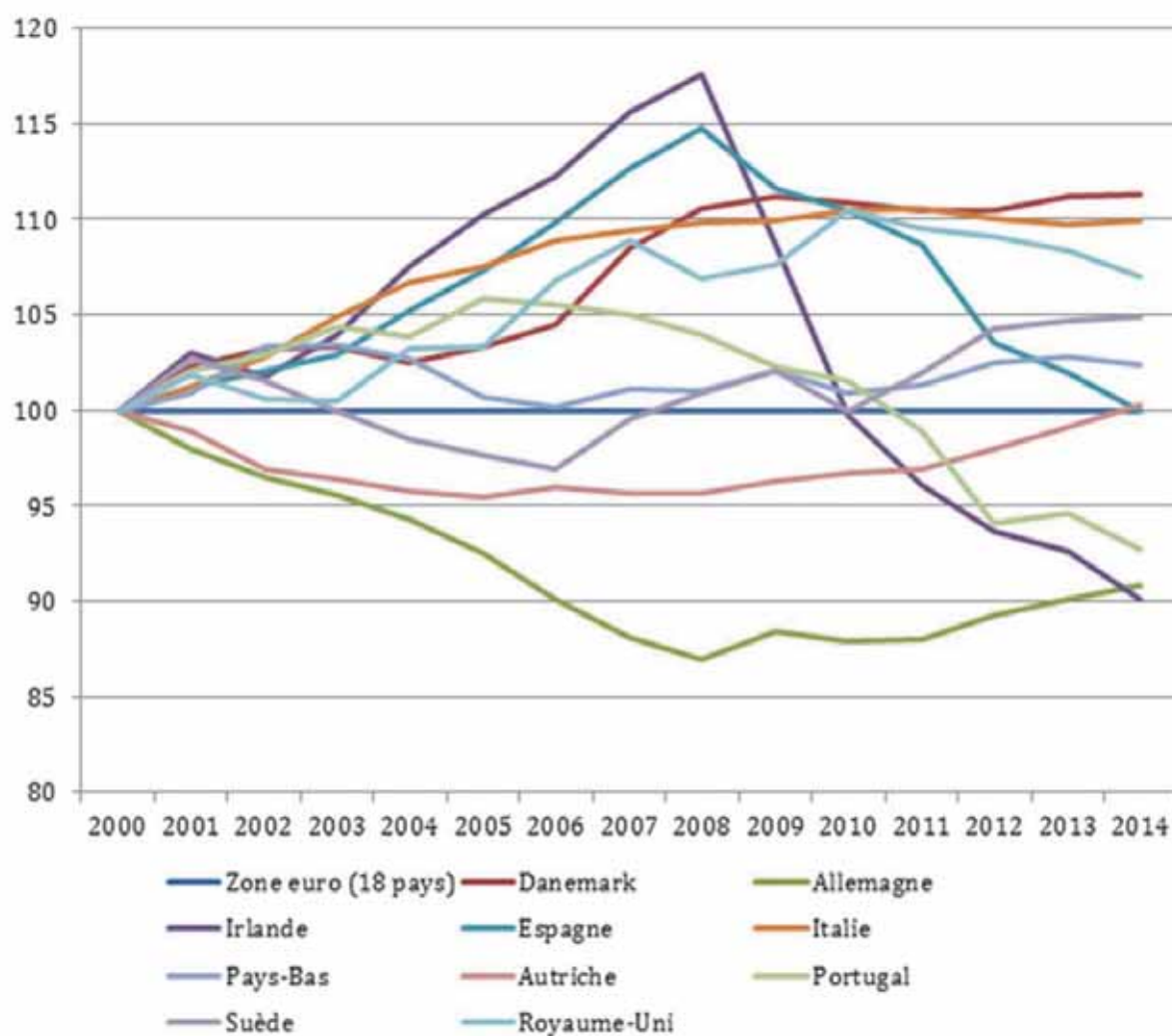
- ceux pour lesquels le CSU relatif a diminué dès le début des années 2000 et qui ont abordé la crise avec une compétitivité-coût favorable. C'est notamment le cas de l'Allemagne, sous l'effet de la modération salariale résultant d'accords salariaux et de la mise en place des lois Hartz, et de gains de productivité seulement légèrement supérieurs à la moyenne¹²⁰. Bien que dans une moindre mesure, le CSU relatif de l'Autriche a également diminué, plaçant ce pays dans une situation favorable dans la zone euro en termes de compétitivité-coût.
- des pays dans une situation intermédiaire comme la Suède et les Pays-Bas avec des coûts salariaux unitaires relatifs proches ou fluctuants autour de la moyenne de la zone euro ;
- ceux qui ont connu une dégradation forte de leur compétitivité-coût au cours des années précédant la crise. C'est notamment le cas de l'Espagne, en raison des faibles gains de productivité conjugués à une progression soutenue des salaires. Des augmentations importantes du CSU relatif ont également été enregistrées en Irlande et au Danemark mais aussi, bien que dans une moindre ampleur, en Italie, au Royaume-Uni ou au Portugal.

¹¹⁸ En comptabilité nationale, le coût salarial est constitué de l'ensemble des dépenses qui incombent à l'entreprise pour l'emploi d'un salarié, c'est-à-dire principalement la masse salariale (salaire brut, primes, indemnités de licenciement ou de départ à la retraite), l'épargne salariale (participation, intéressement) et les cotisations employeurs.

¹¹⁹ Trésor Eco (2014), « Comment l'évolution des coûts salariaux unitaires en France se situe-t-elle par rapport aux partenaires de la zone euro ? », n° 134, septembre.

¹²⁰ *Ibid.*

Graphique 25 : Évolution des coûts salariaux unitaires nominaux (indice 2000 = 100, en rapport avec la moyenne de la zone euro)



Source : données Eurostat.

Depuis la crise, on assiste à une certaine correction de ces écarts. En particulier, le CSU a augmenté en Allemagne en raison de la fin de la modération salariale mais aussi de la politique de maintien en emploi, qui a conduit à une baisse de la productivité.

Au sein des deux premiers groupes de pays, les coûts salariaux unitaires ont globalement crû dans la période récente.

La situation est plus contrastée au sein des pays qui avaient connu une dégradation importante de leur compétitivité-coût avant la crise. Dans certains pays comme l'Espagne, le CSU a très fortement diminué sous l'effet de gains de productivité résultant de fortes destructions d'emploi dans des secteurs à faible rémunération moyenne, d'effets de recomposition sectorielle et la baisse récente des salaires. En Italie, les efforts de diminution du coût du travail ont tout juste permis de stabiliser l'évolution relative du CSU. Dans ce pays, la mobilisation de dispositif favorisant l'activité partielle a pesé sur les gains de productivité.

Plus globalement, l'évolution de la productivité du travail demeure encore disparate : si depuis 2010 la productivité du travail repart globalement à la hausse, elle est très variable selon les pays.

Tableau 7 : Productivité horaire du travail, variation par rapport à l'année précédente

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ZE (18 pays)	1	0,6	1,1	0,9	1,5	1
Danemark	0,8	1,7	3,3	1,5	1,3	0,2
Allemagne	1,2	0,8	1	1,5	1,9	1,5
Irlande	5,4	2,9	1,6	0,9	1,8	1,9
Espagne	0,2	0,4	0,2	0,4	0,6	1,2
Italie	-0,8	-0,7	1	0,6	0	-0,1
Pays-Bas	0,6	1,4	1,7	2,5	1,6	0,8
Autriche	1,9	0,6	1,9	2,2	2,6	2,4
Portugal	0,7	0,4	2,2	1,1	1,8	1,6
Suède	3,5	3,8	3,5	2,6	3,3	0,3
Royaume-Uni	2,7	3,1	2,3	0,8	2	1,6

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZE (18 pays)	-0,3	-1,1	2,5	1,3	1	1	0,3
Danemark	-1,5	-1,9	4,8	-0,1	0,5	-0,1	0,2
Allemagne	0,2	-2,6	2,5	2,1	0,5	0,7	0,4
Irlande	-0,4	4,2	5,3	4,4	0,5	-1,4	3,1
Espagne	0,4	2,5	2,3	1,4	2,4	1,6	0,3
Italie	-0,7	-2,2	2,3	0,5	-0,3	0,9	-0,6
Pays-Bas	0	-2,4	2,1	0,7	-0,2	0,3	0,8
Autriche	0,1	-0,2	1,5	0,8	1,1	0,8	-0,1
Portugal	0,5	-0,3	3,2	1,4	1	1,2	-0,8
Suède	-1,8	-2,4	3,3	0,7	-0,1	0,9	0,8
Royaume-Uni	0	-2,3	1,1	1,5	-0,8	0,4	0,2

Lecture : La productivité de la main-d'œuvre par heure de travail est calculée comme la production réelle par unité de main-d'œuvre (mesurée par le nombre total d'heures de travail). Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

Depuis le début de la crise, la productivité du travail mais également la productivité globale des facteurs ont ralenti en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni. Toutefois, alors qu'elle a repris en Allemagne au cours de la période 2011-2014, son évolution demeure très faible voire négative en Italie, et surtout au Royaume-Uni, et laisse entrevoir un net décrochage par rapport aux autres pays de l'OCDE depuis 2008. Cette évolution est d'autant plus surprenante que la productivité s'était accélérée à la suite des récessions précédentes et que le taux de chômage actuel est très inférieur à celui du début des années 1990. Si ni la recomposition sectorielle, ni les modes d'ajustements mobilisés pendant la crise ne permettent d'expliquer la baisse observée au Royaume-Uni, l'augmentation de la participation au marché du travail de certaines personnes

dont la productivité est faible a pu peser sur la productivité¹²¹. D'autres facteurs tels qu'un déficit d'investissement, la mauvaise allocation du capital ou encore le ralentissement du progrès technique peuvent également porter atteinte à la productivité.

Cette évolution très défavorable de la productivité dans certains pays est par ailleurs inquiétante : elle porte en elle un ralentissement de la croissance potentielle et donc, à terme, une fragilisation de la dynamique de l'emploi.

¹²¹ Bétry E. et al. (2015), « Le productivity puzzle au Royaume-Uni », Trésor-Eco, n° 146, avril.

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

Encadré 6 : Rappels sur la mesure des inégalités et de la pauvreté

La mesure des inégalités est fortement tributaire de la définition des inégalités retenue et doit donc être maniée avec précaution. L'OCDE distingue ainsi, entre autres : la dispersion des salaires horaires au sein des salariés à temps plein (ou équivalent temps plein), la dispersion des salaires annuels (y compris les salaires provenant d'un travail à temps partiel ou réalisé uniquement une partie de l'année), les inégalités de rémunération individuelle entre les travailleurs (indépendants compris), les inégalités de rémunération individuelle au sein de la population en âge de travailler (y compris pour les inactifs), les inégalités de revenus des ménages (prenant en compte les revenus du capital, de l'épargne et les transferts privés) et les inégalités de revenus disponibles des ménages (prenant en compte les transferts sociaux et les impôts directs).

Pour mesurer les inégalités de revenus, on fait généralement appel au coefficient de Gini. Celui-ci indique dans quelle mesure la distribution des revenus au sein d'une population donnée s'écarte de l'égalité parfaite. Il est compris entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). L'inconvénient du coefficient de Gini tient à ce que des distributions de revenus très différentes peuvent donner une valeur du coefficient identique¹²². Pour fournir une information objective, le coefficient de Gini doit donc être complété par d'autres indicateurs : par exemple le ratio entre le 9^e décile et le 1^{er} décile de revenus (*cf. infra*).

La pauvreté est traditionnellement mesurée à l'aide de la pauvreté relative : est considérée comme pauvre toute personne vivant avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Face au développement du phénomène des « travailleurs pauvres », l'Union européenne a adopté un nouvel indicateur permettant de mesurer le « taux de pauvreté au travail » : est ainsi considérée comme travailleur pauvre toute personne en emploi au moins une moitié de l'année et qui vit au sein d'un ménage dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs à 60 % du revenu médian. Ces indicateurs ne reposent toutefois que sur des critères monétaires. C'est pourquoi l'Union européenne propose également depuis 2009 une mesure de la privation matérielle, afin de dessiner les contours de la pauvreté à partir des conditions de vie et non simplement à partir des revenus.

L'analyse et l'interprétation des évolutions de ces indicateurs sont complexes car elles dépendent de nombreux facteurs économiques et institutionnels dont notamment le niveau de l'activité économique, l'état du marché du travail et le système de prélèvements et de transferts sociaux, *a fortiori* dans des périodes marquées par d'importants ajustements fiscaux et budgétaires. Ainsi, une baisse du revenu médian liée à une chute de l'activité peut conduire mécaniquement à abaisser le taux de pauvreté relative¹²³. De plus, malgré la distinction des indicateurs selon qu'on

¹²² Cela tient à la façon dont le coefficient de Gini est calculé. Ce dernier correspond à l'aire comprise entre une courbe de Lorentz des revenus et la droite d'équi-répartition des revenus. La courbe de Lorentz représente les pourcentages cumulatifs du total des revenus reçus (en ordonnée) par rapport au nombre cumulatif des bénéficiaires, en commençant par les ménages les plus pauvres (en abscisse).

¹²³ Certains ont ainsi avancé le concept de « taux de pauvreté ancrée dans le temps » pour mesurer l'amélioration absolue de la situation des personnes pauvres entre deux années considérées, indépendamment de l'évolution de la répartition des revenus.

considère le revenu *avant transferts sociaux* ou le revenu disponible (*après transferts et net des impôts directs*), les spécificités nationales restent, en l'espèce, nombreuses. L'éventail de toutes les situations possibles est donc particulièrement difficile à prendre en compte.

Depuis les années 1980, on observe une montée de long terme des inégalités dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE¹²⁴.

Le coefficient de Gini est ainsi passé d'une moyenne de 0,29 dans les pays de l'OCDE au milieu des années 1980 à 0,316 à la fin des années 2000, gagnant 10 % en près de 25 ans¹²⁵. Cette tendance s'est élargie au cours des années 2000 à un certain nombre de pays (le Danemark, la Suède et l'Allemagne) où les inégalités étaient traditionnellement faibles.

Cette hausse des inégalités est notamment liée aux changements dans la distribution des salaires, qui représentent 75 % des revenus d'un ménage pour les actifs adultes¹²⁶.

Plusieurs facteurs ont été avancés : la mondialisation pourrait dans certains cas avoir un impact significatif¹²⁷, tout comme la financiarisation des économies ou encore le progrès technologique¹²⁸. Les modifications apportées au système de protection sociale peuvent également avoir des répercussions.

Avant la crise, les niveaux de pauvreté et d'inégalités laissaient apparaître deux groupes distincts de pays

Avant la crise, **le taux de pauvreté** moyen de l'Union Européenne après transferts¹²⁹ 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 œuvre des réformes Hartz, le taux de pauvreté en Allemagne a 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 tendent à diminuer au cours de la période.

Le niveau d'inégalités évalué par le coefficient de Gini permet d'établir le même constat sur la situation des 10 pays étudiés en 2007. On retrouve la même dichotomie entre les deux groupes distincts identifiés précédemment, respectivement à deux points au-dessus et en-dessous de la moyenne européenne.

L'évolution de l'Allemagne au cours de la décennie est encore plus marquée au niveau des inégalités. Après une forte hausse au milieu des années 2000, le coefficient de Gini du pays passe au-dessus de la moyenne européenne, à des niveaux proches du second groupe.

Bien qu'à nouveau au-dessus de la moyenne, les chiffres des pays anglo-saxons¹³⁰ et latins montrent une tendance baissière.

¹²⁴ Données OCDE (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*.

¹²⁵ Données OCDE (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Krugman, P. (2007), « Trade and inequality, Revisited », *VOX CEPR'S Policy Portal*, 15 juin.

¹²⁸ FMI (2007), « Globalization and Inequality », *World Economic Outlook*, pp. 31-65, octobre.

¹²⁹ A 27 pays.

¹³⁰ Qui avaient, il est vrai, connu une forte augmentation des inégalités durant les années 1980.

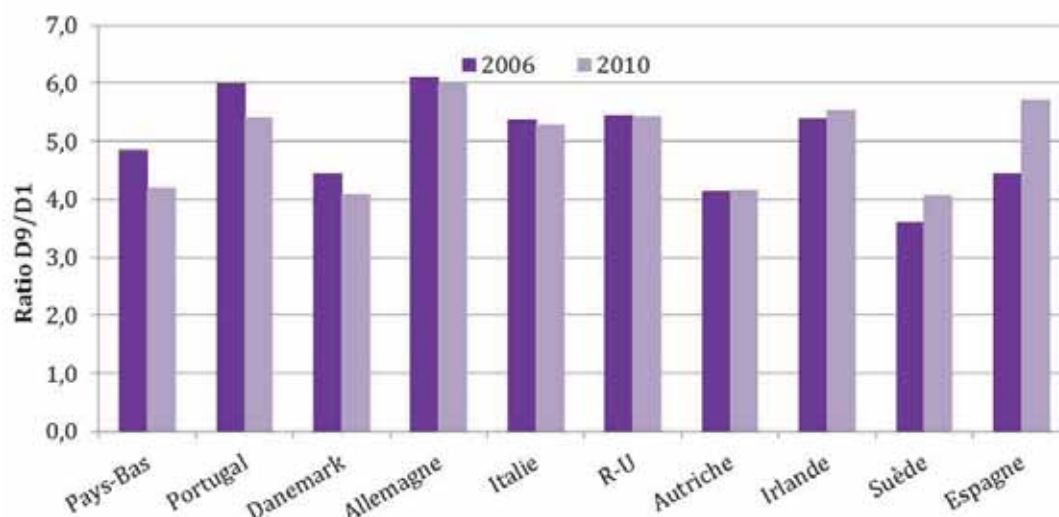
Depuis la crise, une évolution contrastée des inégalités et de la pauvreté

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

- Avec la crise, l'évolution des inégalités apparaît désormais contrastée, selon l'indicateur retenu.

Le Bureau international du travail (BIT) a fourni, pour la seconde moitié des années 2000, plusieurs mesures de l'évolution des inégalités. Le BIT se réfère aux inégalités dans la distribution du revenu total des ménages par tête. Le revenu total du ménage inclut les revenus du travail, de la propriété et les transferts (mécanismes d'assurance sociale et d'assistance sociale, transferts d'autres ménages), avant impôt¹³¹. On mesure la distance qui sépare le 9^e décile (D9) du 1^{er} décile (D1), en faisant le ratio de la valeur seuil au-dessus de laquelle sont les 10 % les plus riches et de la valeur seuil au-dessous de laquelle sont les 10 % les plus pauvres.

Graphique 26 : Évolution des inégalités entre 2006 et 2010, entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres

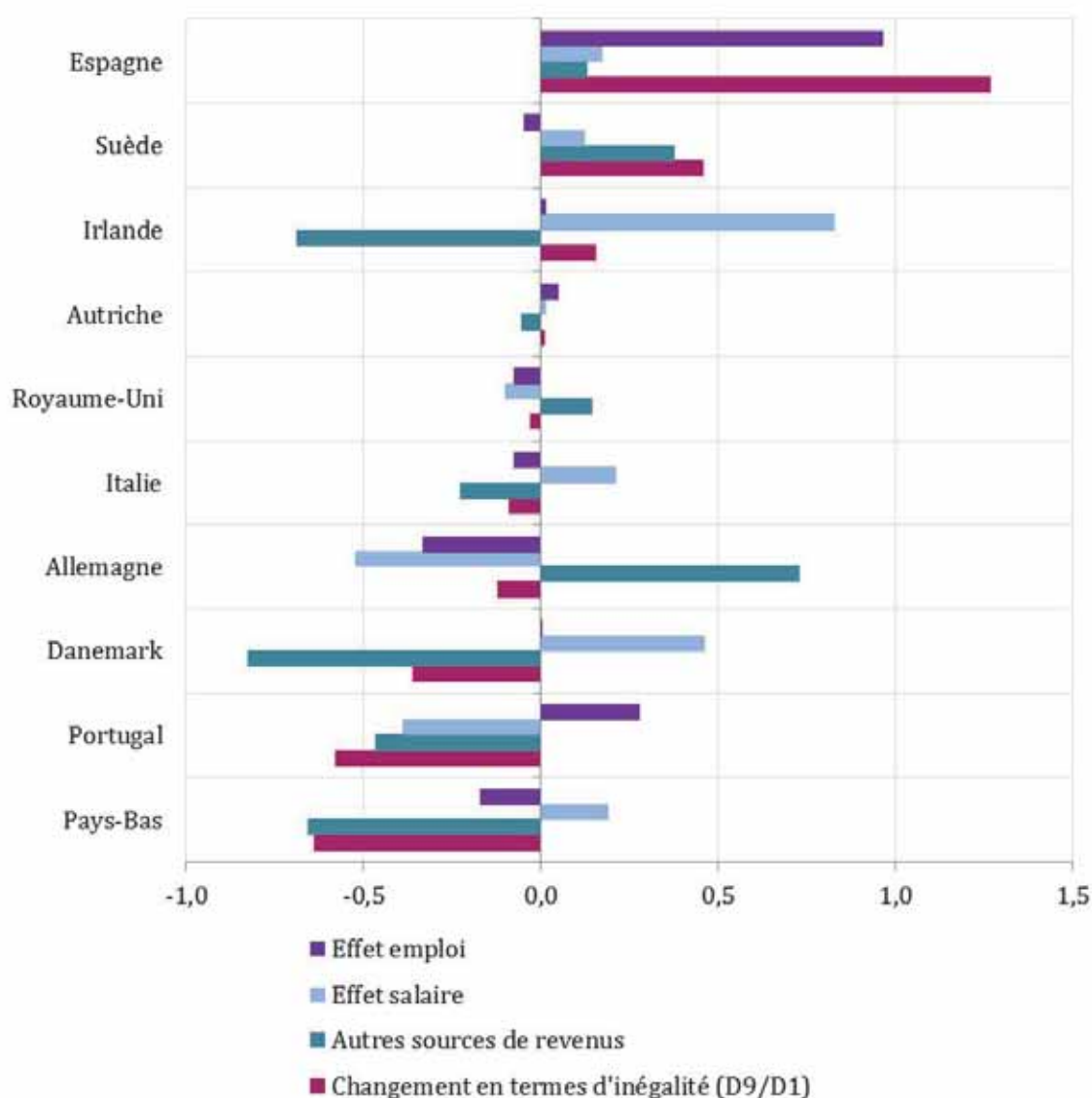


Source : BIT (2015), *Rapport mondial sur les salaires 2014/15*.

Le BIT analyse ensuite **le rôle des inégalités de salaires dans cette évolution des inégalités de revenu**. Pour cela, il estime quel aurait été le niveau des inégalités de revenus (mesuré par le ratio D9/D1) si la distribution des salaires était restée inchangée entre 2006 et 2010 (méthode dite du « contrefactuel »). La différence entre le niveau d'inégalités contrefactuel et le niveau d'inégalités effectivement observé fournit une mesure de l'effet des salaires sur le niveau des inégalités. Le BIT estime de la même façon l'impact de l'emploi et l'impact des autres sources de revenus sur l'évolution des inégalités.

¹³¹ Définition issue des recommandations du groupe Canberra.

Graphique 27 : Changement en termes d'inégalités entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, pour la période 2006-2010



Lecture : au Portugal, entre 2006 et 2010, les inégalités du revenu total des ménages (mesuré par le ratio D9/D1) ont diminué de 0,58. L'effet salaire joue négativement à hauteur de - 0,39, l'effet emploi a joué positivement et se chiffre à 0,28, enfin l'effet des autres sources de revenus se chiffre à - 0,47. Au Portugal, la compression de la distribution des salaires pendant la crise a conduit à une baisse paradoxale des inégalités de revenus.

Source : BIT (2015), *Rapport mondial sur les salaires 2014/15*.

Selon cette grille d'analyse, quatre pays ont connu une hausse des inégalités entre 2006 et 2010 : l'Autriche (0,01), l'Irlande (0,15), la Suède (0,46) et l'Espagne (1,27). Pour tous ces pays, hormis la Suède, ce sont *les effets du marché du travail* (effet emploi, auquel on ajoute l'effet salaire) qui expliquent la hausse des inégalités de revenus. Six pays ont connu au contraire une baisse des inégalités : les Pays-Bas (- 0,64), le Portugal (- 0,58), le Danemark (- 0,36), l'Allemagne (- 0,12), l'Italie (- 0,09) et le Royaume-Uni (- 0,03). Pour ces derniers, c'est majoritairement *l'effet lié aux autres sources de revenus* (revenus de la propriété, transferts) qui explique cette chute des inégalités. L'Allemagne constitue toutefois une exception notable, la baisse des inégalités étant tirée par les *effets du marché du travail*.

En s'appuyant cette fois sur le coefficient de Gini, on peut dire que ce sont 6 pays¹³² qui ont connu, entre 2006 et 2010, une hausse des inégalités.

Par ailleurs, pour la période s'étalant **de 2006 à 2014**, la comparaison des coefficients de Gini *avant* et *après* transferts sociaux semble indiquer que **ces derniers ont joué un certain rôle dans l'amortissement des inégalités nées pendant la crise**. Ainsi, l'augmentation du coefficient de Gini entre 2007 et 2014 (ou 2013 quand la donnée pour 2014 est indisponible) est plus importante avant transferts pour trois des pays étudiés : l'Irlande (+4,3 alors que le coefficient de Gini baisse entre 2007 et 2013 après transferts), l'Espagne (+6 contre +2,8), l'Italie (+1,6 contre +0,6). Dans les pays qui connaissent une baisse des inégalités entre ces deux années (Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), la baisse est encore plus forte une fois les transferts sociaux pris en compte. En Autriche, l'augmentation du coefficient de Gini de 2006 à 2014 ne semble pas affectée par le système de prestations sociales (+2,3 dans les deux cas). Seuls font exception la Suède, avec une hausse légèrement plus importante du coefficient de Gini après transferts (de 1,5, contre 1,3 avant), le Danemark (+3,6 d'augmentation avant transferts contre +3,8 après transferts), et l'Allemagne (+1,8 d'augmentation avant transferts contre +2,9 après).

Tableau 8 : Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zone euro (18 pays)	29,3	30	30,4	30,2	30,2	30,5	30,3	30,6	nd
Danemark	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1	27,5	nd
Allemagne	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29	28,3	29,7	nd
Irlande	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	29,9	30	nd
Espagne	31,9	31,9	31,9	32,9	33,5	34	34,2	33,7	34,7
Italie	32,1	32,2	31	31,5	31,2	31,9	31,9	32,5	32,7
Pays-Bas	26,4	27,6	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4	25,1	nd
Autriche	25,3	26,2	27,7	27,5	28,3	27,4	27,6	27	27,6
Portugal	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	nd
Suède	24	23,4	24	24,8	24,1	24,4	24,8	24,9	nd
Royaume-Uni	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33	31,3	30,2	nd

Lecture : le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

¹³² Selon que l'on s'intéresse au revenu après transferts ou avant transferts les résultats sont légèrement différents. Les six pays qui connaissent une hausse des inégalités de revenus après transferts entre 2006 et 2010 sont : Danemark, Allemagne, Espagne, Autriche, *Suède*, Royaume-Uni ; ceux qui connaissent une hausse des inégalités avant transferts sont : Danemark, Allemagne, *Irlande*, Espagne, Autriche, Royaume-Uni.

Tableau 9 : Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent *avant transferts sociaux*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zone euro (18 pays)	34,6	35	34,9	35	35,5	35,9	35,4	35,9	nd
Danemark	34,4	35,4	35,6	40,8	38	39,6	39	38,9	38
Allemagne	35,3	37,3	36,7	35,5	35,9	35,8	34,5	36,2	37,1
Irlande	42	41,9	41,8	43,4	46,8	46,4	46	46,3	nd
Espagne	33,9	34,1	34,3	36	37,7	38,9	38,7	38,8	39,9
Italie	33,6	33,9	32,6	33,3	33,2	34	34,1	34,8	35,2
Pays-Bas	32,8	33,4	33,1	32,9	31,8	32,4	32	31,4	32,3
Autriche	31,6	32,5	33,4	33,3	34,4	34	33,6	33,3	33,9
Portugal	41,3	40,4	38,9	39,1	38,3	38,5	38,7	38,4	38,7
Suède	32,9	32,1	33,5	32,9	32,4	33	32,5	32,9	33,4
Royaume-Uni	40,6	40,2	41,2	41,4	42	42	40,7	39,8	nd

Lecture : les pensions sont exclues des transferts sociaux ; nd : non disponible. Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

■ L'évolution de la pauvreté depuis 2007

Depuis 2007, à la faveur de la crise, on assiste en Europe à une progression de la pauvreté au travail. Cette progression est variable selon les pays : elle est souvent plus forte dans les pays les plus durablement touchés par la crise (Espagne, Italie, Portugal), mais pas toujours (Irlande) ; elle est souvent plus faible dans les pays qui avaient réformé leur marché du travail avant la crise (Danemark, Autriche, Royaume-Uni), mais pas toujours (Allemagne, Suède). Elle est en outre très disparate selon les pays, sans qu'il soit nécessairement possible d'établir des corrélations sur la période 2007-2014 entre l'importance de la pauvreté au travail et la structure de l'emploi. Ainsi, s'agissant du temps partiel qui pourrait apparaître comme un élément d'explication de la pauvreté au travail, les Pays-Bas sont l'un des pays qui a le plus fort taux de temps partiel, mais où le taux de pauvreté au travail est le plus faible. En Allemagne, le taux de pauvreté au travail a en revanche progressé parallèlement à la montée du temps partiel et des mini jobs. De même, les formes d'emploi plus atypiques n'apportent pas d'explication univoque : au Portugal, forte pauvreté au travail et importance des *recibos verdes* vont de pair, mais au Royaume-Uni la progression des contrats zéro heure a des effets moins nets sur la hausse du taux de pauvreté au travail (cf. tableau ci-dessous pour les années 2009 à 2012) : elle coïncide avec des évolutions contrastées du taux de chômage. Or l'effet du chômage peut être ambivalent : il peut alimenter une hausse de la pauvreté au travail, mais il peut aussi la faire baisser si la crise, en frappant notamment les travailleurs les plus précaires, les exclut du marché du travail.

Tableau 10 : Évolution du taux de pauvreté au travail (en % de la population employée)

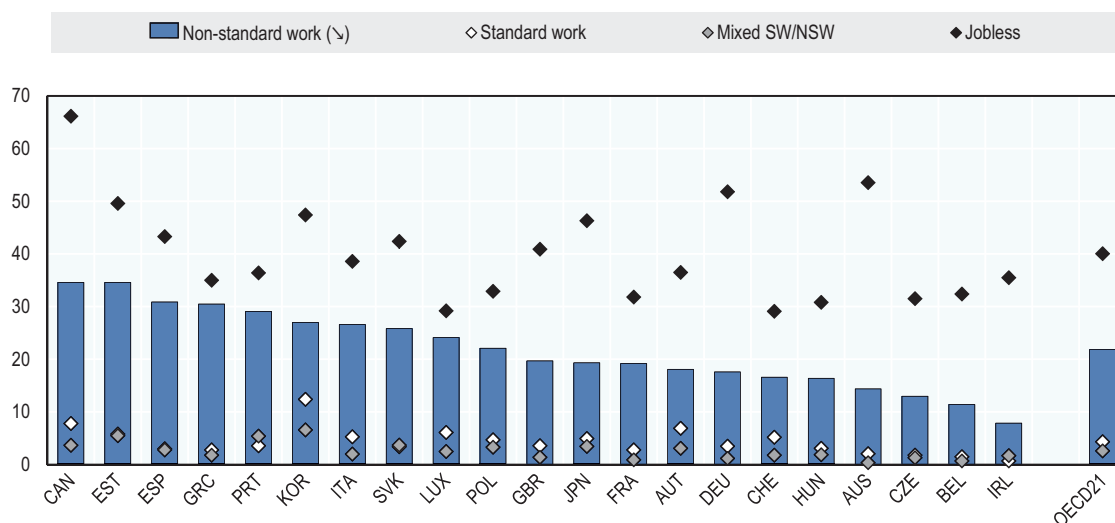
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 28	:	:	:	8,3	8,8	9	8,9	9,6
Danemark	4,2	5	5,9	6,3	6,3	5,7	4,3	4,8
Allemagne	7,4	7,1	6,8	7,1	7,7	7,7	8,6	9,9
Irlande	5,5	6,3	4,9	5,5	5,3	5,4	4,5	:
Espagne	10,2	11,1	11,7	10,8	10,9	10,8	10,6	12,6
Italie	9,9	9	10,2	9,5	10,8	11,1	10,7	11
Pays-Bas	4,5	4,7	5	5,1	5,4	4,6	4,5	5,3
Autriche	6,1	8,5	8,2	7,5	7,6	8,2	7,9	7,2
Portugal	9,3	11,3	10,3	9,6	10,2	9,9	10,4	10,7
Suède	6,5	6,8	7	6,6	6,9	6,7	7,1	7,8
Royaume Uni	7,9	8	6,3	6,7	7,8	8,7	8,2	:

Lecture : le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

Le risque de pauvreté doit être apprécié au vu de la situation du foyer et pas seulement de la nature des emplois : il apparaît d'autant plus grand que tous les membres du ménage occupent des emplois atypiques ou sont au chômage¹³³.

Graphique 28 : Taux de pauvreté selon le statut professionnel des ménages en 2012



Lecture : sont ici considérés comme des « emplois non standard » les emplois temporaires, les emplois à temps partiel et les emplois non salariés. Sont classés comme « non-standard work » les foyers dans lesquels soit tous les adultes occupent un emploi non standard, soit un adulte occupe un emploi non standard et un autre est au chômage. Sont classés comme « standard work » les foyers dans lesquels tous les adultes occupent un emploi standard ou dans lesquels un adulte occupe un tel emploi et l'autre est au chômage. Sont classés en « mixed » les foyers avec un emploi standard et un emploi non standard et en « jobless » les foyers dont les adultes sont au chômage.

Source : données OCDE.

¹³³ Données OCDE (2015), *In it together: why less inequality benefits all*, mai.

Au-delà de la seule pauvreté au travail, c'est la pauvreté en général qui a augmenté avec la crise. Malgré l'ampleur du choc et l'importance des pertes d'emplois et des ajustements salariaux, la hausse demeure relativement mesurée : elle a été de 0,8 point en moyenne en zone euro entre 2007 et 2013 avant transferts sociaux et n'atteint que 0,3 point après transferts sociaux. Cela souligne l'importance des transferts sociaux.

**Tableau 11 : Évolution du taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux
(en % de la population totale)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zone euro (18 pays)	24,7	24,1	24,3	25,1	25,6	25,2	25,5	nd
Danemark	27,1	27,8	31,2	29,1	28,4	28,3	28,1	26,8
Allemagne	24,8	24,2	24,1	24,2	25,1	24,3	24,4	25
Irlande	33,1	34	37,5	39,9	39,6	39,3	38,5	nd
Espagne	23,7	25,2	26,9	28,8	30	29,1	30	31,1
Italie	24,1	23,4	23,2	23,3	24,4	24,4	24,6	25
Pays-Bas	20,6	19,9	20,5	21,1	20,9	20,6	20,8	21,3
Autriche	24,7	25,9	25,3	26	27,1	25,8	25,9	25,4
Portugal	24,2	24,9	24,3	26,4	25,4	25,3	25,5	26,7
Suède	27,5	28,5	26,6	26,7	27,9	27,4	27,1	28,5
Royaume-Uni	29,7	28,9	30,4	31	30,5	29,7	30,1	nd

Lecture : le seuil est fixé à 60 % du revenu équivalent médian, avant transferts sociaux. Les pensions sont exclues des transferts sociaux ; nd : non disponible. Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

**Tableau 12 : Évolution du taux de pauvreté après transferts sociaux
(en % de la population totale)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zone euro (18 pays)	16,3	16,1	16,1	16,2	16,7	16,8	16,6	nd
Danemark	11,7	11,8	13,1	13,3	13	13,1	12,3	11,9
Allemagne	15,2	15,2	15,5	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7
Irlande	17,2	15,5	15	15,2	15,2	15,7	14,1	nd
Espagne	19,7	20,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Italie	19,8	18,7	18,4	18,2	19,6	19,4	19,1	19,6
Pays-Bas	10,2	10,5	11,1	10,3	11	10,1	10,4	11,6
Autriche	12	15,2	14,5	14,7	14,5	14,4	14,4	14,1
Portugal	18,1	18,5	17,9	17,9	18	17,9	18,7	19,5
Suède	10,5	12,2	13,3	12,9	14	14,1	14,8	15,1
Royaume-Uni	18,6	18,7	17,3	17,1	16,2	16	15,9	nd

Lecture : le seuil est fixé à 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux. Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

Il semble donc difficile d'établir, à ce stade et pour tous les pays, une corrélation entre la nature, le rythme et l'intensité des réformes et l'évolution de la pauvreté.

Tout au plus peut-on constater que dans les pays qui avaient engagé des réformes substantielles de leur marché du travail avant la crise (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède, Royaume-Uni), l'augmentation du taux de pauvreté semble s'expliquer d'abord par le moindre jeu des transferts sociaux¹³⁴ : on observe en effet pour ces pays (à l'exception du Royaume-Uni) que la progression du taux de pauvreté avant transferts (et donc celle liée en grande partie au fonctionnement du marché du travail et à ses difficultés) reste très modérée, mais qu'elle est plus forte quand on mesure la pauvreté après transferts.

À 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 très forte, mais le jeu des transferts sociaux permet d'en atténuer l'impact.

De même, si on se fonde cette fois sur d'autres indicateurs de la pauvreté (taux de privation matérielle ou taux de risque de pauvreté et d'exclusion, ce dernier combinant pauvreté monétaire et pauvreté matérielle), les évolutions de la pauvreté dans les différents pays peuvent sensiblement différer des évolutions fondées sur la seule pauvreté monétaire, ce qui rend d'autant plus difficile d'isoler, de manière générale et définitive, les effets respectifs de la conjoncture sur la situation de l'emploi, des réformes du marché du travail et des changements dans la protection sociale.

¹³⁴ En Allemagne, au Danemark et en Suède, les années 2000 ont en effet été souvent marquées par une révision à la baisse des prestations de chômage, tant dans leur durée que dans leur montant.

Annexe 1 : Principaux chiffres du marché du travail pour les dix pays étudiés : 2007 – 2014

	Taux d'emploi (15 à 64 ans)				Taux de chômage				Incidence du chômage de longue durée				Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)			
	de la population totale (15 à 64 ans)				des jeunes (moins de 25 ans)				(en % du nombre total de chômeurs)							
	2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014	
Allemagne	69,0	72,7	73,8		8,8	5,9	5,1	11,8	8,5	7,7			56,6	47,9	44,3	14,7
Autriche	69,9	71,1	71,1		4,9	4,6	5,7	9,4	8,9	10,3			27,2	26,3	27,2	8,8
Danemark	77,0	73,1	72,8		3,8	7,7	6,8	7,5	14,2	12,6			16,1	24,4	25,2	9,0
Espagne	65,8	58,0	56,0		8,3	21,5	24,6	18,1	46,2	53,2			20,4	41,6	52,8	31,6
Irlande	69,2	58,9	61,7		4,8	14,9	11,5	9,1	29,1	23,9			30,0	59,3	59,2	8,5
Italie	58,6	56,8	55,7		6,2	8,5	12,9	20,4	29,2	42,7			47,5	52,0	61,4	13,2
Pays-Bas	76,0	74,2	73,1		3,2	5,0	7,5	9,4	10,0	12,7			39,4	33,2	40,0	17,9
Portugal	67,6	63,8	62,6		8,5	13,3	14,5	21,4	30,2	34,7			47,2	48,4	59,6	22,3
Royaume-Uni	71,5	69,3	71,9		5,3	8,2	6,3	14,3	21,3	16,9			23,8	33,5	35,8	5,7
Suède	74,2	73,6	74,9		6,2	8,0	8,1	19,2	22,8	22,9			13,8	19,6	18,9	17,2

XXX : rupture de série

XXX : estimé

Le code couleur affiche un dégradé bicolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat.

	Indice de protection des contrats permanents				Indice de protection des contrats temporaires				Salaire mensuel minimum brut (au 1er janvier, en euros ¹)				Taux de croissance du salaire horaire réel ²				Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services ³				Coin socialo-fiscal (personnes célibataires sans enfant) ⁴				Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux) ⁵				Coefficient de Gini du revenu disponible ⁶			
	2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014		2007	2011	2014	
Allemagne	2,98	2,98	2,98		1,54	1,54	1,75		n.d.	n.d.	n.d.		-1,6	0,5	0,5		28,4	30,9	31,8		51,8	49,7	49,3		15,2	15,8	16,1		30,4	29,0	29,7	
Autriche	2,44	2,44	2,44		2,17	2,17	2,17		n.d.	n.d.	n.d.		0,9	-1,6	1,5		26,5	29,9	31,7		48,8	48,5	49,4		12,0	14,5	14,1		26,2	27,4	27,6	
Danemark	2,28	2,32	2,32		1,79	1,79	1,79		n.d.	n.d.	n.d.		3,2	-2,1	0,7		35,6	40,9	42,0		41,1	38,4	38,1		11,7	13,0	12,3		25,2	27,8	27,5	
Espagne	2,66	2,56	2,28		3,50	3,17	3,17		666	748	753		2,7	-2,5	-1,1		18,9	20,9	21,0		39,0	40,0	40,7		19,7	20,6	22,2		31,9	34,0	34,7	
Irlande	1,98	1,98	2,07		0,71	0,71	1,21		1402	1462	1462		1,3	-2,8	-2,6		27,2	28,1	28,4		22,2	25,8	28,2		17,2	15,2	14,1		31,3	29,8	30,0	
Italie	3,03	3,03	2,79		2,71	2,71	2,71		n.s.	n.s.	n.s.		0,6	-1,9	0,2		24,5	26,6	27,4		46,4	47,6	48,2		19,8	19,6	19,6		32,2	31,9	32,7	
Pays-Bas	2,93	2,88	2,94		1,17	1,17	1,17		1301	1424	1486		1,6	-1,0	-0,2		29,2	31,9	33,5		38,7	38,0	37,7		10,2	11,0	10,4		27,6	25,8	25,1	
Portugal	3,51	3,31	2,69		2,29	2,46	2,33		470	566	566		0,8	-3,9	2,3		11,5	12,9	12,6		37,3	38,0	41,2		18,1	18,0	18,7		36,8	34,2	34,2	
Royaume-Uni	1,71	1,71	1,55		0,42	0,42	0,54		1315	1136	1251		2,1	-2,4	-1,6		21,1	21,5	22,2		34,1	32,5	31,1		18,6	16,2	15,9		32,6	33,0	30,2	
Suède	2,52	2,52	2,52		0,79	0,79	1,17		n.d.	n.d.	n.d.		1,2	-1,6	1,8		33,8	40,1	40,2		45,3	42,8	42,5		10,5	14,0	14,8		23,4	24,4	24,9	

XXX : donnée indisponible pour l'année concernée et remplacée par

2008 pour l'année 2007

2012 pour l'année 2011

2013 pour l'année 2014

XXX : données provisoire

n.d. : non disponible

n.s. : non significatif

Le code couleur affiche un dégradé bicolore ou tricolore dans la plage de données. L'ombre de la cellule est proportionnelle à sa valeur. Plus le nombre est élevé par rapport aux autres, plus sa cellule sera foncée.

Source : données Eurostat, sauf celles sur les indices de protection de l'emploi et sur le coin socialo-fiscal (données OCDE).

Lecture :

¹ **Salaire mensuel minimum brut (au 1^{er} janvier), en euros** : Eurostat fournit les salaires minimum *mensuels*. Pour les pays où le salaire minimum n'est pas fixé à un taux mensuel, son taux horaire ou hebdomadaire est converti en un taux mensuel, grâce à des facteurs de conversion fournis par les pays (par exemple taux horaire*40 heures*52 semaines/12 mois). De plus, quand le salaire minimum est versé pour plus de 12 mois par an, les données sont ajustées pour prendre en compte ces versements (par exemple, pour le Portugal, où ce sont 14 mois de salaire qui sont versés, le salaire minimum équivaut à : taux mensuel*14/12). Au Danemark, en Italie, en Autriche et en Suède, les salaires minimum sont fixés par des accords collectifs sectoriels.

² **Taux de croissance du salaire horaire réel** : le salaire horaire réel correspond à la rémunération totale des salariés divisée par le nombre total d'heures travaillées, exprimée en termes réels, c'est-à-dire corrigée de l'inflation au moyen de l'IPC.

³ **Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros** : le coût de la main d'œuvre comprend tous les coûts supportés par l'employeur liés à l'emploi d'une personne : il comprend la rémunération (salaires en espèces et en nature), les contributions patronales à la sécurité sociale et les taxes afférentes au travail payées par l'employeur, moins toutes les subventions perçues, mais sans compter les coûts de formation professionnelle. Pour calculer le coût horaire, les coûts de la main d'œuvre sont divisés par le nombre d'heures travaillées pendant le trimestre. Le chiffre annuel est obtenu en faisant la moyenne des valeurs trimestrielles.

⁴ **Coin socialo-fiscal** : Le coin socialo-fiscal correspond à la somme de l'impôt sur le revenu, des contributions salariales et patronales à la Sécurité sociale moins les transferts sociaux, exprimée en pourcentage du coût du travail. Ce taux est calculé par l'OCDE pour un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 100 % du salaire moyen. Par salaire moyen, on entend le salaire d'une personne employée à plein temps dans le secteur privé (catégories B à N – ISIC Révision 4 – ou aux catégories C à K – ISIC Révision 3). L'une des faiblesses de cette méthode est liée au fait que la place de la rémunération du salarié moyen sur l'éventail des salaires varie d'une économie à l'autre, bien que les salaires en question concernent des ouvriers accomplissant des tâches de même nature dans les différents pays membres de l'OCDE. En raison des limites qui affectent les impôts et les prestations sociales couvertes par la base, les données réunies ne peuvent être considérées comme représentatives de l'impact global des administrations sur le niveau de vie des contribuables et de leurs familles. Il faudrait pour cela étudier l'incidence des impôts indirects, le régime applicable en matière d'imposition des revenus du travail non salariaux ainsi que des autres revenus et l'incidence des autres mesures d'allègement fiscal et prestations en espèces. Il faudrait aussi tenir compte de l'incidence sur le niveau de vie des services fournis par l'État soit gratuitement soit en dessous de leur coût et de l'incidence sur les salaires et les prix des impôts sur les sociétés et des autres impôts directs. Pour plus de détails, se rapporter à : www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-methodology-and-limitations-2015.pdf

⁵ **Taux de risque de pauvreté** : Le taux de risque de pauvreté correspond au pourcentage de la population dont le revenu disponible est inférieur à 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population, une année donnée. La définition retenue pour calculer le revenu médian comprend les revenus du travail (salarié et indépendant), les revenus tirés des placements ou de la propriété, et tous les revenus de transferts (y compris les pensions de retraite). Pour prendre en compte les différences de taille et de composition des ménages, le revenu est rendu « équivalent » : le revenu disponible du ménage est calculé en attribuant un coefficient de 0,5 aux enfants âgés de plus de 14 ans, et de 0,3 aux personnes entre 0 et 13 ans.

⁶ **Coefficient de Gini du revenu disponible** : le revenu disponible correspond au revenu disponible équivalent défini plus haut.

Annexe 2 : Liste des auditions

Mardi 14 avril 2015, séance plénière

- Raymond Torres, directeur du département de la Recherche au Bureau international du travail (BIT) ;
- John Martin, ancien directeur du département de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

Mardi 5 mai 2015, réunion de travail

- Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE ;
- Claude-Emmanuel Triomphe, délégué général d'Astrées (Association Travail Emploi Europe Société).

Mardi 12 mai 2015, réunion de travail

- Edoardo Alès, professeur de droit du travail, Université de Cassino, European Labour Law Network (ELLN) ;
- Pietro Garibaldi, professeur d'économie, université de Turin, Institut d'études sur le travail (IZA) ;
- Marco Leonardi, professeur d'économie, conseiller pour les réformes du marché du travail du Trésor italien, université de Milan, IZA.

Mardi 19 mai 2015, séance plénière

- Maxime Cerutti, directeur du département des affaires sociales de BusinessEurope ;
- Bernadette Segol, secrétaire générale de la Confédération européenne des syndicats (CES) ;
- Detlef Eckert, directeur de la direction "Europe 2020 : Politiques de l'emploi" de la direction générale "Emploi, affaires sociales et inclusion" de la Commission européenne.

Mardi 26 mai 2015, réunion de travail

- Stephan André Schmid, conseiller pour les affaires sociales, ambassade d'Allemagne en France ;
- Odile Chagny, économiste, chercheuse à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- Patrick Remy, professeur de droit à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, spécialisé en droit du travail allemand.

Mardi 2 juin 2015, réunion de travail

- Jeremias Prassl, professeur agrégé de droit, université d'Oxford, European Labour Law Network (ELLN) ;
- Stephen Wyber, conseiller pour les affaires sociales, ambassade de Grande-Bretagne en France ;
- Philip O'Connell, professeur de sciences sociales appliquées, directeur du Geary Institute, University College of Dublin (UCD).

Mardi 9 juin 2015, réunion de travail

- José João Abrantes, professeur à la faculté de droit de l'université Nova de Lisbonne, European Labour Law Network (ELLN) ;
- José María Miranda Boto, professeur de droit à l'université Saint-Jacques de Compostelle

Mardi 16 juin 2015, séance plénière

- José Ignacio Garcia Perez, professeur au département d'économie de l'université Pablo de Olavide, Séville ;
- Pedro Martins, professeur d'économie appliquée, Queen Mary, université de Londres, attaché au « Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico » (CEG-IST), IZA, ancien secrétaire d'Etat à l'emploi du Portugal ;
- Andrea Bassanini, économiste senior, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

Mercredi 17 juin 2015, réunion bilatérale

- Petra Hansson, conseillère à l'ambassade de Suède ;
- Karin Söderberg, directrice du département du droit du travail et des conditions de travail au ministère du travail suédois.

Mardi 23 juin 2015, réunion de travail

- Isabelle Schömann, chercheuse senior, European Trade Union Institute (ETUI) ;
- Bernard Gazier, économiste du travail, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Mardi 30 juin 2015, réunion de travail

- Torben Andersen, professeur d'économie, université d'Aarhus, IZA ;
- Oscar Nordström Skans, professeur d'économie, université d'Upssala, IZA.

Mercredi 1^{er} juillet 2015, réunion bilatérale

- Francesco Leone, conseiller économique, ambassade d'Italie en France.

Mardi 7 juillet 2015, séance plénière

- Klaus Zimmermann, professeur d'économie, université de Bonn, directeur de l'Institut d'études sur le travail (IZA) ;
- Jonathan Portes, économiste, directeur du National Institute of Economic and Social Research (NIESR) à Londres ;
- Peter Koning, professeur d'économie, VU University Amsterdam, conseiller scientifique en chef au ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Mercredi 15 juillet 2015, réunion de travail

- Isabelle Grandgérard-Rance, directrice adjointe des affaires juridiques de l'Unedic ;
- Benoît Ourliac, chef de la mission de l'analyse économique de la Dares ;
- Annie Gauvin, directrice des affaires et relations internationales de Pôle emploi.

Mardi 28 juillet 2015, réunion bilatérale à l'ambassade d'Autriche

- Ursula Plassnik, ambassadrice d'Autriche ;
- Johannes Kopf, président de l'AMS (service public de l'emploi autrichien).

Mardi 15 septembre 2015, séance plénière

- David Foden, chef du département *Working conditions and Industrial relations* d'Eurofound (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) ;
- Donald Storrie, chef du département *Employment and Change* d'Eurofound ;
- Nathalie Nikitenko, déléguée aux affaires européennes et internationales, Secrétariat général des ministères en charge de l'emploi et des affaires sociales.

**Les supports de présentation des intervenants auditionnés
sont consultables sur le site www.coe.gouv.fr**

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 614150153-011115 – Dépôt légal : novembre 2015



PEFC 10-31-2190 / PEFC recyclé





Les réformes des marchés du travail en Europe

Tome 2 : Monographies

Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède

5 novembre 2015

Sommaire

Allemagne	3
Autriche	49
Danemark	69
Espagne	97
Irlande	129
Italie	160
Pays-Bas	207
Portugal	229
Royaume-Uni	258
Suède	288

Allemagne

Introduction

L'Allemagne était dans les années 1990 et au début des années 2000 dans une situation économique dégradée. Elle fait actuellement figure de moteur au sein des économies européennes.

Le chômage, qui avait atteint un niveau record en 2005, a baissé graduellement depuis. Il n'a augmenté que très modérément au début de la crise et jusqu'à la fin 2009, diminuant ensuite jusqu'à un point bas de 4,7 %, le taux le plus faible de l'Union européenne.

Selon nombre d'observateurs, l'ensemble des réformes structurelles mises en place au cours des années 2000, en particulier les lois Hartz, auraient permis à l'Allemagne d'affronter la crise dans de meilleures conditions et d'éviter la hausse du chômage, à l'inverse de ce qui s'est passé dans la majorité des économies européennes.

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.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,0	72,7 ^b	73,8
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	8,8	5,9 ^b	5,1
– des jeunes (moins de 25 ans)	11,8	8,5	7,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	56,6	47,9 ^b	44,3
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	14,7	14,6 ^b	13,1
Indice de protection des contrats permanents	2,98*	2,98	2,98***
Indice de protection des contrats temporaires	1,54*	1,54	1,75***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	-1,6	0,5	0,5***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	28,4*	30,9**	31,8
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	51,8	49,7	49,3
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	15,2	15,8	16,1***
Coefficient de Gini du revenu disponible	30,4	29,0	29,7***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Éléments de contexte.....	6
1.1	Situation du marché du travail	6
1.1.1	Les enjeux anciens du marché du travail allemand.....	6
1.1.2	Une exceptionnelle résilience du marché du travail face à la crise.....	6
1.1.3	Des performances qui s'inscrivent dans un contexte économique spécifique et qui sont aussi le résultat d'une modération salariale de grande ampleur.....	9
1.2	Mesures d'ajustement immédiat	12
1.2.1	Flexibilité interne et chômage partiel, moteurs principaux de la résilience allemande	12
1.2.2	Un ajustement du fonctionnement du service public de l'emploi : vers une flexisécurité plus exigeante.....	13
2	Les réformes du marché du travail	15
2.1	Parallèlement aux lois Hartz, des évolutions structurelles majeures sont intervenues avant la crise	15
2.1.1	Les réformes Hartz forment le corps des mesures ayant contribué aux évolutions majeures du marché du travail allemand	16
2.1.2	L'évolution progressive de la négociation collective : second pilier des adaptations structurelles du modèle allemand	22
2.1.3	Au-delà de ces deux piliers, plusieurs mesures spécifiques ont également contribué à la refondation du système allemand	28
2.2	Un processus de réforme relancé avec un certain nombre d'ajustements structurels récents	31
2.2.1	L'instauration d'un salaire minimum national interprofessionnel, principale réforme sur la marché du travail allemand depuis la crise.....	31
2.2.2	La loi sur l'unité tarifaire	34
2.2.3	Autres ajustements complémentaires dont l'objectif est de répondre aux points d'attention soulevés par les lois Hartz.....	35
2.2.4	Des ajustements pour répondre à certains défis spécifiques du marché du travail en Allemagne.....	36
3	Les effets des réformes au vu de la situation actuelle du marché du travail.....	37
3.1	Un effet sur l'emploi et le chômage désormais établi	37
3.2	Un coût social sujet à débat	39
3.3	Les ajustements récents : quelques éléments de réponse aux évolutions observées dans les années 2000	45
	Conclusion.....	48

1 Éléments de contexte

1.1 Situation du marché du travail

1.1.1 Les enjeux anciens du marché du travail allemand

Bien avant une nette amélioration de la situation de l'emploi dans la deuxième moitié des années 2000, l'Allemagne a dû faire face, suite à la réunification, à une très forte dégradation de son marché du travail.

Au cours des années 1990, la situation du marché du travail était caractérisée par de nombreux défis :

- **un vieillissement de la population.** Depuis le début des années 1970, le taux de fécondité est d'environ 1,4 enfant par femme, loin du niveau des 2,1 enfants par femme garantissant le renouvellement de la population. Cela se traduit par un vieillissement de la population et un déclin démographique, hors solde migratoire¹. Depuis le milieu des années 2000, l'Allemagne est de ce fait confrontée à un risque de pénurie de main-d'œuvre, notamment qualifiée, pour les entreprises. Cette donnée n'a pas été sans conséquence dans les arbitrages réalisés par les entreprises au cours des années 2000 (1.2.1) ;
- **une participation limitée sur le marché du travail.** Tout au long des années 1980, le taux d'activité sur le marché du travail allemand était relativement bas. Il a augmenté après la réunification, avant de reprendre sa tendance baissière : de 1991 à 2003, il a perdu 2 points et est passé en-dessous des 57 % ;
- **une hausse des coûts salariaux qui pèse sur la compétitivité des entreprises.** En 2000, le coût horaire du travail dans l'industrie et les services marchands s'élevait à 26,34 euros en Allemagne, contre 24,42 euros en France. L'Allemagne figurait au deuxième rang européen en termes de coût horaire du travail, 34 centimes d'euros en-dessous du niveau de la Belgique.²

Malgré le poids de ces handicaps, le pays a été en mesure d'améliorer sensiblement la situation de l'emploi en l'espace de quinze ans et de faire face à la crise dès son apparition.

1.1.2 Une exceptionnelle résilience du marché du travail face à la crise

Une très bonne situation de l'emploi, pour toutes les classes d'âge

Avec un taux de chômage désormais inférieur au point bas d'avant crise, l'Allemagne fait actuellement figure d'exception au sein de l'Union européenne. Ce pays n'a en effet vu son

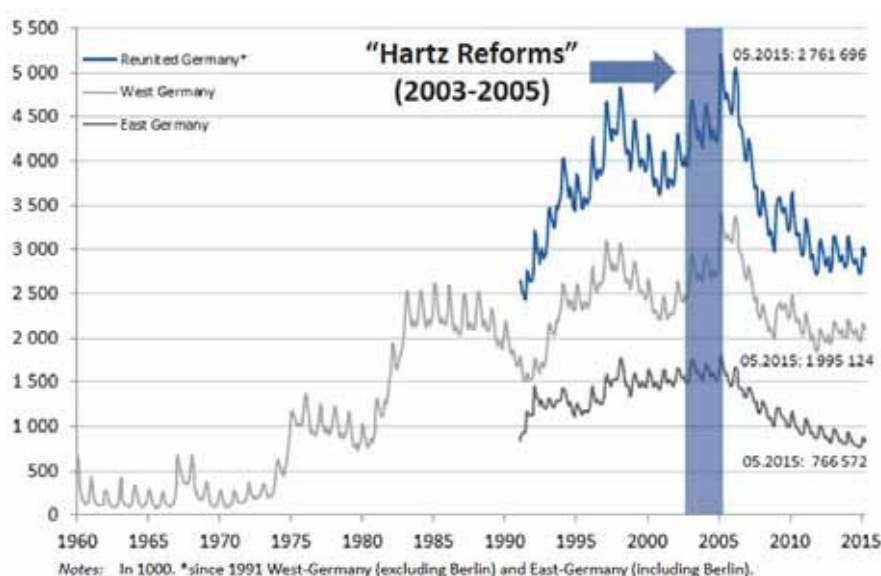
¹ Malgré un flux migratoire positif de 200 000 personnes, le marché du travail allemand prévoit une réduction annuelle de 194 000 personnes en moyenne entre 2014 et 2025 et de 327 000 entre 2025 et 2035. Source : Enderlein H. et Pisani-Ferry J. (2014), *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, novembre.

² Données Eurostat.

taux de chômage augmenter que très modérément au cours de la première phase de la crise : il est passé de 7,2 % au quatrième trimestre 2008 à 7,9 % au quatrième trimestre 2009, soit une hausse de 0,7 point. Il a ensuite sensiblement diminué depuis pour revenir à 4,7 % en mai 2015, soit le taux le plus faible de l'Union européenne.

Cette évolution du chômage en Allemagne est d'autant plus remarquable que le pays a connu une contraction de son activité particulièrement prononcée au début de la crise. Essentiellement tirée par les exportations, la production allemande a été frappée de plein fouet par la chute de la demande mondiale et a plus fortement baissé que celle de la moyenne de la zone euro³.

Graphique 1 : Évolution du chômage en Allemagne de 1960 à 2015



Source : Agence fédérale pour l'emploi.
Audition de Klaus Zimmermann, au COE, le 7 juillet 2015.

Le taux d'emploi a par ailleurs largement augmenté. Il est passé de 65,5 % en 2005 à 73,8 % en 2014, soit un niveau près de 10 points supérieur à la moyenne européenne (64,8 % en 2014)⁴. Cette évolution est relativement spécifique : à l'exception de l'Autriche et de la Suisse, l'ensemble des économies d'Europe de l'ouest ont dû faire face à une baisse ou à une stagnation du taux d'emploi au cours des dix dernières années. Entre 2010 et 2014, l'Allemagne a créé près de 900 000 emplois nets⁵.

Cette situation bénéficie directement aux tranches d'âge généralement les plus fragiles sur le marché du travail, les 15-24 ans et surtout les 55-64 ans. Ainsi, entre 2005 et 2014, **le taux de chômage des jeunes** sur le marché du travail a baissé de 15,4 % à 7,7 %⁶. Cette baisse est considérable : la moyenne européenne se situe à 24,4 % pour cette tranche d'âge en 2014 et aucun autre pays européen n'est parvenu à passer sous la barre des 10 %. Sur la même période,

³ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

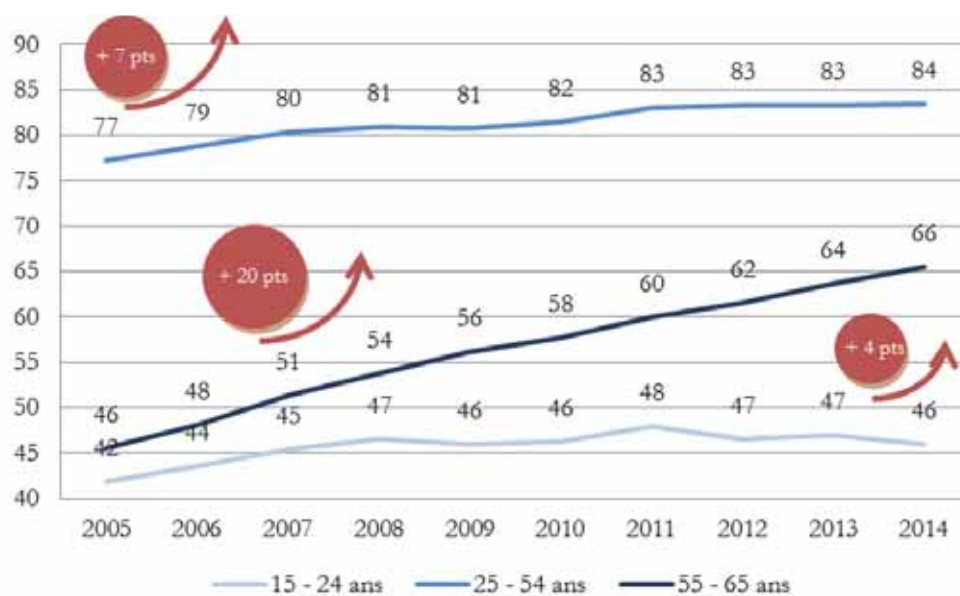
⁴ Données Eurostat.

⁵ Commission européenne (2015), *Labour Market and Wage Developments in Europe*, juillet.

⁶ Données Eurostat.

le **taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans** s'est largement amélioré. Si la tendance générale est à la hausse dans la majorité des pays européens (+ 10 points de taux d'emploi pour cette tranche d'âge en moyenne sur la période), les résultats de l'Allemagne sont là encore meilleurs que dans la majorité des pays, sous l'effet combiné de la réforme des retraites et des évolutions du marché du travail, avec une hausse de 20 points du taux d'emploi de cette tranche d'âge pour atteindre 65,6 % en 2014, un niveau proche de celui des pays scandinaves.

Graphique 2 : Évolution du taux d'emploi, par tranches d'âge



Source : données Eurostat.

Certains handicaps ne se sont pas accentués lors de la crise

Malgré de bons résultats généraux en termes d'emploi, l'Allemagne affichait avant la crise un niveau de chômage de longue durée supérieur à la moyenne européenne et une forte dualité du marché du travail, dualité moins liée au poids des emplois temporaires qu'à l'importance du temps partiel. Ainsi, le chômage de longue durée représentait 56,1 % de l'ensemble des chômeurs en 2006. La même année, les situations de temps partiel représentaient un quart de la population salariée⁷. Ces chiffres largement au-dessus des moyennes européennes faisaient du chômage de longue durée un des problèmes majeurs de l'emploi en Allemagne au moment des réformes Hartz, et du développement du temps partiel le revers de la médaille de ces dernières.

⁷ Données Eurostat. L'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) estime, en réévaluant la prégnance des mini jobs, que les temps partiels représenteraient 34,9 % de la population salariée.

Au-delà de la comptabilisation des mini jobs, l'ampleur des temps partiels est difficile à déterminer en l'absence de durée légale pouvant caractériser un temps plein. En Allemagne, seule s'impose la durée maximale de référence de 48 heures prévue par la législation communautaire, dans une logique de santé et de sécurité. Le temps partiel concerne donc celui qui travaillerait moins que le temps complet fixé par la convention de branche. Il est de ce fait difficile de mesurer l'ampleur du phénomène à travers des statistiques moyennes (Audition de Patrick Rémy, au COE, le 26 mai 2015).

Ces deux handicaps du marché du travail allemand n'ont pas été renforcés par la crise, même si leurs évolutions n'ont pas été parallèles.

À l'inverse d'autres pays, le taux de **chômage de longue durée** a diminué à la faveur de la reprise. En 2014, le chômage de longue durée ne concernait plus que 34,2 % des chômeurs, soit une baisse de plus de 20 points en l'espace de 7 ans. Il se situe ainsi en-dessous de la moyenne européenne⁸.

Quant au **travail à temps partiel**, il a certes continué à progresser entre 2007 et 2014, augmentant de 1,4 point, mais ce rythme est moindre que la moyenne européenne⁹.

1.1.3 Des performances qui s'inscrivent dans un contexte économique spécifique et qui sont aussi le résultat d'une modération salariale de grande ampleur

Les bons résultats de l'Allemagne face à la crise doivent s'apprécier dans le cadre plus général créé par la réunification et à l'aune d'une politique économique fondée ces vingt dernières années sur la réduction des coûts et des dépenses, et sur une orientation privilégiant l'industrie et les produits de consommation à destination des économies des pays émergents, en plein essor au cours des années 2000. Ce positionnement des entreprises allemandes explique les bons résultats du pays en termes d'ouverture aux échanges¹⁰ : alors même que le taux allemand d'ouverture aux échanges était similaire à celui de la France, autour de 50 %, au début des années 1990, il dépasse les 80 % à la fin des années 2000¹¹.

Ce contexte et cette stratégie ont permis aux entreprises allemandes d'aborder la crise avec des résultats financiers et un taux de marge capables d'amortir son choc. L'industrie représente toujours 17,5 % des emplois, un niveau supérieur de 7 points à celui de la France¹².

Une amélioration de la compétitivité, notamment grâce à la réduction du coût du travail

Au cours des années 2000, l'Allemagne a su assurer une amélioration sensible de sa compétitivité-coût. Le coût unitaire du travail, alors même qu'il reste sensiblement identique à celui de la France dans l'industrie, décroche sensiblement dans les autres secteurs, et cela avant même les grandes réformes structurelles des années 2000¹³. Durant la même période, le pays réoriente largement son organisation manufacturière. Les entreprises allemandes développent un grand nombre d'usines dans les pays de l'est s'ouvrant à l'économie européenne à la fin de la Guerre froide. L'« Hinterland » devient un moyen pour l'industrie allemande de maintenir sa productivité en localisant une partie de la chaîne de production dans les pays limitrophes à bas coûts (Graphique 3).

⁸ En 2014, le chômage de longue durée représentait 38,6 % des chômeurs en moyenne dans l'Union européenne. (Données Eurostat).

⁹ 2,1 points d'augmentation en moyenne dans l'Union européenne (Données Eurostat). À nouveau, les chiffres ajustés de l'IAB viennent nuancer ce constat. En ajustant la part des temps partiels à l'aune des mini jobs, la part de temps partiel a augmenté de 6,8 points entre 2003, date d'élargissement des mini jobs, et 2013. Cependant, cette augmentation a en partie eu lieu avant le début de la crise.

¹⁰ Le taux d'ouverture aux échanges représente la somme des exportations et des importations divisé par le PIB.

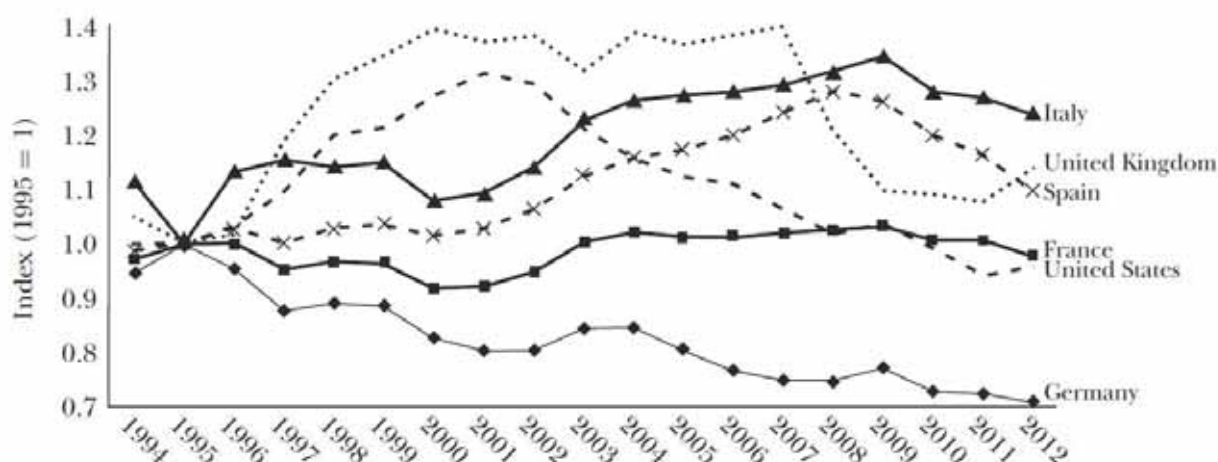
¹¹ France Stratégie (2014), « France-Allemagne : performances comparées », *Cahier des indicateurs*, décembre.

¹² *Ibid.*

¹³ Audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

Cette réorientation de l'organisation manufacturière a été d'autant plus efficace qu'elle s'est doublée d'une hausse sensible de la productivité en raison d'investissements conséquents dans l'industrie¹⁴.

Graphique 3 : Évolution du coût unitaire du travail relatif par pays entre 1994 et 2012



Champs : l'indicateur utilisé est un indicateur OCDE calculé sur la base des évolutions du coût unitaire relatif du travail du pays en dollars, comparé à la moyenne pondérée de ses principaux partenaires économiques.

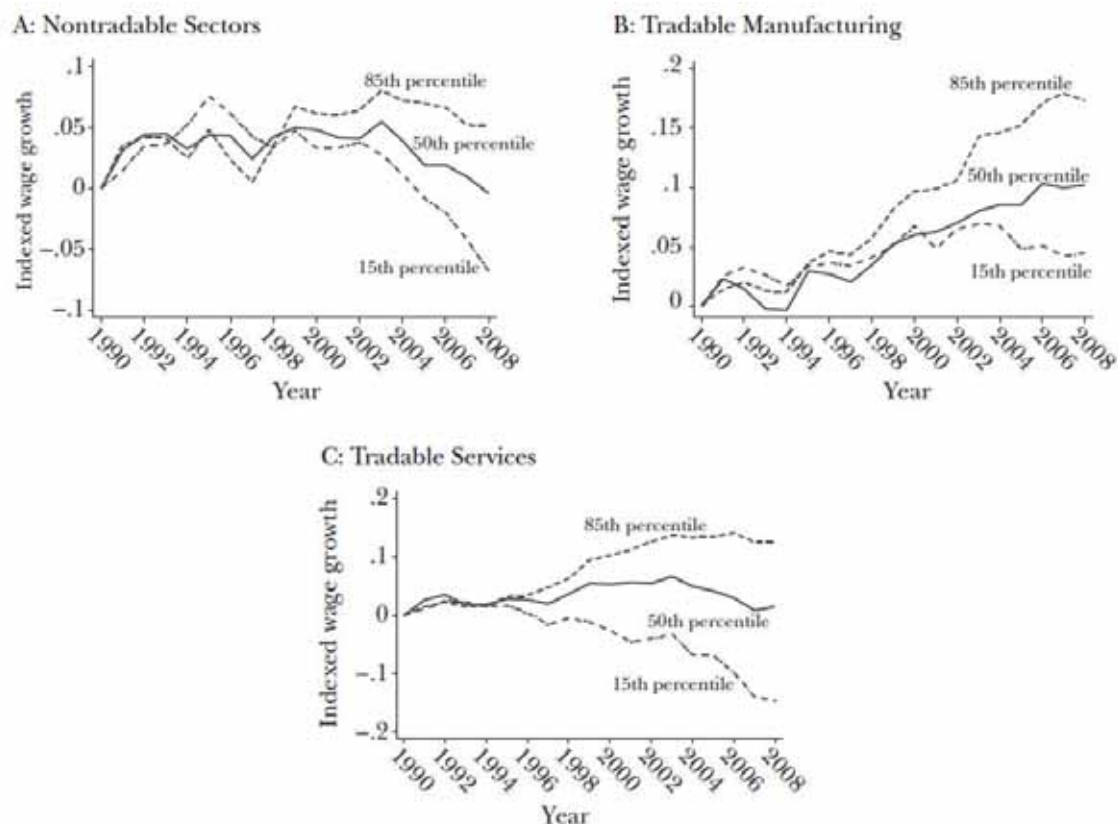
Source : Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, volume 28, n° 1, hiver.

La modération salariale, partie intégrante de cette stratégie de réduction des coûts

Si l'industrie allemande a fortement augmenté sa productivité et adapté sa chaîne de production en s'ouvrant aux pays d'Europe de l'est, la modération salariale a également été un des éléments clefs permettant la réduction du coût unitaire du travail. Cet ajustement salarial s'est largement réalisé dans les services, entre 1995 et 2008 (Graphique 4) et a proportionnellement plus pesé sur les bas salaires que sur les salaires plus élevés.

¹⁴ Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, volume 28, n° 1, hiver.

Graphique 4 : Croissance indexée des salaires réels des 15^e, 50^e et 85^e percentiles par secteur en Allemagne de l'ouest



Source : Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, volume 28, n° 1, hiver.

Cette réduction des salaires dans les services a également bénéficié à l'industrie, une part importante des services étant impliqués dans le processus de production industrielle, et a ainsi contribué à la compétitivité de cette dernière.

Au total, les coûts salariaux unitaires réels étaient en 2013, compte tenu de cette modération salariale et de la progression de la productivité, inférieurs à ceux du début des années 1990¹⁵.

La politique de modération salariale, centrale dans le modèle allemand, est devenue moins prégnante ces dernières années, avec des évolutions salariales plus dynamiques. Ainsi, entre 2007 et 2014, la croissance annuelle du salaire horaire réel moyen a été supérieure de 2 points à celle constatée durant la période 2000-2007¹⁶.

¹⁵ Données Eurostat, France Stratégie (2014), *op. cit.*

¹⁶ OCDE (2015), *Employment Outlook*.

1.2 Mesures d'ajustement immédiat

Face à la crise, le gouvernement allemand a pris plusieurs mesures immédiates :

- un recours important au chômage partiel, en appui aux mesures de flexibilité interne des entreprises ;
- la mobilisation et le repositionnement du service public de l'emploi.

1.2.1 Flexibilité interne et chômage partiel, moteurs principaux de la résilience allemande

L'expérience allemande lors de la crise se caractérise par la très forte mobilisation du chômage partiel.

Les conditions d'accès au dispositif de chômage partiel ont été assouplies de manière transitoire à compter du 1^{er} février 2009 : il suffit alors qu'un seul employé réduise son activité de 10 % pour que l'entreprise puisse recourir au chômage partiel ; auparavant, il fallait qu'au moins un tiers des employés subisse une baisse d'activité d'au moins 10 %.

La durée du dispositif a été relevée de 12 à 18 mois le 1^{er} janvier 2009, puis à 24 mois en juin 2009. Cette durée s'applique collectivement à l'entreprise (et pas individuellement pour un salarié) et s'ouvre au moment où l'entreprise commence à utiliser le dispositif. Une nouvelle période ne peut s'ouvrir qu'après au moins 3 mois sans chômage partiel dans l'ensemble de l'entreprise. La durée du dispositif a été progressivement ramenée à 18 mois (en 2009) puis à 12 mois.

Depuis le 1^{er} février 2009, le coût de participation des employeurs au chômage partiel a été réduit. L'employeur devait jusque-là prendre en charge 100 % des cotisations sociales et patronales relatives à l'indemnité de chômage partiel pendant les six premiers mois. L'Agence fédérale pour l'emploi allemande prend désormais en charge la majeure partie des cotisations jusqu'au sixième mois, puis 100 % des cotisations sociales salariales à partir du septième mois de mobilisation du chômage partiel (pour un coût total estimé à 2 milliards d'euros en 2009¹⁷). Lorsque le salarié participe à une formation (qui dure au moins 50 % de la durée prévue du chômage partiel), l'employeur ne supporte plus aucun coût au titre du chômage partiel dès le premier mois¹⁸.

Le taux de chômage partiel a augmenté de 3,2 points suite aux mesures conjoncturelles contre 1 point en France¹⁹. Le ministère du travail allemand estime que 285 000 emplois ont pu être sauvés grâce à la mobilisation de cet instrument de la politique de l'emploi.

Ce recours au chômage partiel a été rendu d'autant plus efficace qu'il s'inscrivait dans une logique propre au système social allemand.

En effet, l'un des principaux atouts des entreprises allemandes a probablement été leur capacité à négocier, tant au niveau de la branche que de l'entreprise, et cela sur trois dimensions : emploi, salaire et temps de travail.

¹⁷ Cochard M. et al. (2009), « Chômage à durée indéterminée », *revue de l'OFCE*, n° 111, octobre.

¹⁸ COE (2012), *op.cit.*

¹⁹ Conseil d'analyse économique (2012), *Les mutations du marché du travail allemand*, la Documentation française, novembre.

Le secteur le plus concerné par la flexibilité interne a été celui des entreprises exportatrices, dans le secteur industriel de la métallurgie, plus particulièrement dans le sud de l'Allemagne. Ces entreprises avaient reconstitué des marges substantielles au cours des 3 dernières années avant la crise.

Cet atout a permis de maintenir la capacité de production qualifiée dans les entreprises, un avantage qualitatif pour ensuite profiter pleinement du rebond de demande externe en 2010. C'était d'autant plus important que l'Allemagne fait face à un vieillissement de sa population induisant une raréfaction de la main-d'œuvre qualifiée.

Le chômage partiel n'a pas seul participé à la flexibilité des horaires travaillés. La réduction des heures supplémentaires et l'utilisation des comptes épargne-temps ont joué un rôle encore plus important au début de la crise. Des accords de maintien de l'emploi (Encadré 5) ont également été conclus, participant à ce mouvement de flexibilité interne.

Passé le point haut de la crise, le recours au chômage partiel est redevenu très rare. En août 2014, seuls 29 000 salariés (moins de 3 % du nombre de salariés en chômage partiel en 2009) étaient encore indemnisés au titre du chômage partiel²⁰.

Encadré 1 : Un « cocktail » de solutions pour réduire le temps de travail, utilisées de manière équilibrée par les entreprises

Entre le premier trimestre de l'année 2008 et le troisième de l'année 2009, le volume global des heures travaillées a diminué de 3,8 %.

Cette baisse s'explique par l'utilisation de l'ensemble des outils mis à la disposition des entreprises :

- 25 % s'explique par le chômage partiel ;
- 17 % par l'augmentation de la part des temps partiels ;
- 58 % par les autres mesures de diminution du temps de travail (réduction du temps de travail régulier, 23 % ; diminution des heures supplémentaires, 21 % ; déstockage des comptes épargne-temps, 14 %).

Source : réponse au questionnaire adressé aux conseillers sociaux en Ambassade, juin 2015.

1.2.2 Un ajustement du fonctionnement du service public de l'emploi : vers une flexisécurité plus exigeante.

Des mesures spécifiques au service public de l'emploi (SPE) ont été prises au moment de la crise. Elles visaient à :

- améliorer le placement ;
- adapter en contrepartie la nature et le nombre de prestations.

²⁰ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

Une mobilisation exceptionnelle du SPE, dont les moyens ont été adaptés à la situation du marché du travail

Les moyens consacrés au SPE ont largement augmenté dès le début de la crise pour se maintenir depuis à un niveau supérieur à 2008²¹.

Des mesures concernant la formation continue ont été prises. Toute personne n'ayant pas bénéficié de formation et dont le diplôme date de plus de 4 ans y a théoriquement accès. Cela concerne également les personnes en situation de travail temporaire, au même titre que les autres formes de travail.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de faire évoluer le nombre d'agents du SPE en fonction de la conjoncture afin d'assurer une meilleure prise en charge des demandeurs d'emplois. En 2008, il a recruté 1 000 agents supplémentaires sur une base temporaire. Un deuxième plan de relance a entériné le recrutement de 4 000 agents supplémentaires, toujours à titre temporaire. Cette mesure a été suivie en début 2009 d'une nouvelle vague de recrutement de 5 000 personnes supplémentaires pour abaisser le ratio chômeurs/gestionnaires de dossiers, comme l'imposait une loi adoptée en 2005 dans le cadre des réformes Hartz²² : en Allemagne, 20 % des effectifs du service public de l'emploi sont recrutés sur des contrats temporaires. Les effectifs ont été réduits de 4 000 dès 2011 et il a été annoncé en 2011 que 10 000 postes seraient supprimés d'ici à 2015 en raison de la baisse du chômage²³.

Le service public de l'emploi allemand offre aux demandeurs d'emploi un accompagnement très précoce, dès le préavis du licenciement. La personne licenciée doit se présenter dans les 3 mois qui précèdent la cessation effective de la relation de travail. En fonction des situations, ce délai peut être raccourci jusqu'à 3 jours (en cas de préavis inférieur à 3 mois). Un manquement à ce rendez-vous obligatoire peut conduire à une radiation temporaire de l'assurance chômage.

Les règles d'indemnisation du chômage ont également été modifiées. Après le durcissement intervenu avec les réformes Hartz de 2003 à 2007, la durée de perception des prestations d'indemnisation du chômage a été allongée en 2008, passant de 12 à 15 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans.

Une volonté de renforcer l'efficacité du service public de l'emploi qui implique la revue de ses dépenses

Cette mobilisation n'a pour autant pas signifié une hausse générale et continue des dépenses du SPE. Dans le contexte de maîtrise des déficits publics et de reprise de l'emploi, une réforme a été adoptée en décembre 2011 afin d'améliorer l'efficacité du SPE en donnant davantage de liberté aux conseillers pour l'emploi au niveau local dans la définition des modalités de soutien. Ainsi, la subvention aux créateurs d'entreprises n'est plus un droit pour le chômeur qui s'installe à son compte : son attribution est laissée à la discrétion des services d'emploi. Son montant a également été réduit. Par ailleurs, les emplois aidés pour les travailleurs âgés (« Kombi-lohn ») n'ont pas été prolongés et ont pris fin en 2012. Avec cette réforme, l'objectif du ministère du travail était de réaliser 8 milliards d'euros d'économies d'ici 2015.

²¹ Les dépenses consacrées au SPE en Allemagne représentaient 0,3% du PIB en 2007, 0,38 % en 2009 et 0,35 % en 2013. En comparaison, la moyenne OCDE oscille entre 0,12 % et 0,15 % du PIB sur la même période.

²² BIT-OCDE (2011), *G20 Fiches Pays, Allemagne : Des services publics de l'emploi renforcés*, réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G20, 26-27 septembre.

²³ COE (2012), *op. cit.*, mai.

2 Les réformes du marché du travail

Les réformes Hartz ont transformé en profondeur le fonctionnement et les institutions du marché du travail allemand (2.1). À leur suite, aucune réelle réforme structurelle n'a été mise en place par les gouvernements allemands successifs jusqu'à l'introduction en 2015 d'un salaire minimum légal interprofessionnel.

La législation relative au contrat de travail est pour sa part restée relativement stable.

Le modèle social allemand, fonctionnant avec une législation du travail relativement peu importante et un dialogue social très développé, a permis de faire jouer à plein des éléments de flexibilité lors de la crise. Cependant, compte tenu notamment des conséquences de la modération salariale sur les revenus les plus faibles, notamment hors de l'industrie manufacturière, le gouvernement a engagé à l'issue de la crise plusieurs ajustements structurels (2.2).

2.1 Parallèlement aux lois Hartz, des évolutions structurelles majeures sont intervenues avant la crise

Des réformes et évolutions structurelles importantes du marché du travail allemand ont profondément modifié sa situation depuis les années 2000.

Il est délicat de porter des appréciations univoques ou définitives sur des mesures et changements dont les effets ne peuvent être que difficilement isolés : parallèlement aux réformes Hartz, d'autres facteurs ont en effet contribué à redessiner le marché du travail allemand. Le rapport du Conseil de 2012 sur les politiques de l'emploi en Europe au moment de la crise a montré la dynamique complémentaire initiée par les réformes Hartz et les évolutions structurelles concomitantes :

- avant 2007, les entreprises ont réalisé des gains de productivité importants et augmenté leurs marges. Ceci leur a permis de structurer leur politique de rétention de main-d'œuvre lors de la crise. À cela s'ajoute l'accumulation, durant la période d'avant-crise, de comptes épargne-temps (CET) dans les entreprises ²⁴ ;
- une forte connexion entre l'évolution des salaires et celle de la productivité dans les services a contribué à la modération salariale. Antérieure aux réformes Hartz, celle-ci s'est accentuée au début des années 2000, ce qui a participé au redressement des résultats des entreprises avant la crise (notamment celles du secteur manufacturier qui ont ainsi bénéficié de coûts d'intrants domestiques limités) et à la résilience du modèle allemand²⁵.

²⁴ Burda M.C. & Hunt J. (2011), « What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession », National Bureau of Economic Research Working Paper No. 17187, June.

²⁵ Audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

2.1.1 Les réformes Hartz forment le corps des mesures ayant contribué aux évolutions majeures du marché du travail allemand

Dans la première partie des années 2000, l'Allemagne a conduit, selon la logique « *fördern und fordern* » (inciter et exiger), un ensemble de réformes autour de trois axes fondamentaux :

- accentuer la mobilisation des demandeurs d'emploi en développant les leviers d'incitation à la recherche d'emploi ;
- améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi ;
- appuyer la demande de travail des entreprises grâce à des incitations financières complémentaires de celles fournies aux demandeurs d'emploi²⁶.

Au sein de cet ensemble de mesures, la réforme Hartz IV constitue un élément de rupture qui bouleverse les modalités de prises en charge des demandeurs d'emploi.

Encadré 2 : Les réformes Hartz

Les principales réformes structurelles du marché du travail prises avant la crise sont les quatre réformes Hartz des années 2003 à 2005. Ces réformes avaient pour objectif d'inciter les chômeurs à entrer en emploi ou à créer une entreprise et d'améliorer l'accompagnement des chômeurs.

1- La réforme « Hartz I » de 2003 :

- loi générale d'activation et de transformation du service public de l'emploi ;
- flexibilisation/encouragement d'emplois atypiques (dérégulation du travail intérimaire, agences de placement de personnel) ;
- durcissement de l'« acceptabilité » (le chômeur doit faire la démonstration qu'un emploi proposé n'est pas acceptable).

2- La réforme « Hartz II » de 2003 :

- mesures d'encouragement d'emplois atypiques (création des « mini-jobs » et « midi-jobs » subventionnés, des « jobs à un euro », encouragement à l'autonomie/micro-entreprises [Ich-AG]) ;
- les bureaux de travail locaux deviennent des *JobCenters* sous forme de guichets uniques.

3- La réforme « Hartz III » de 2004 :

- réorganisation de l'Agence fédérale de l'emploi : instauration d'une gestion par objectifs ;
- nouvelle philosophie de conduite : compétitivité, nouveaux principes de management.

4- La réforme « Hartz IV » de 2005 :

Durcissement général des conditions d'attribution des allocations chômage, dont :

- réduction de la période de réception de l'allocation chômage I (ALG I), versée pendant 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans) aux personnes ayant travaillé au moins 12 mois au cours des

²⁶ Conseil d'analyse économique (2012), *op cit.*

deux années précédant leur période de chômage ; elle s'élève à 60 % (67 % avec enfants) du dernier salaire net ;

- fusion de l'allocation chômage de longue durée et de l'aide sociale pour devenir l'allocation chômage II (ALG II), versée sur base forfaitaire aux personnes au chômage depuis plus de 12 mois et toujours à la recherche active d'un emploi ;
- l'ensemble des allocataires chômage (ALG I et II) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail, notamment de mesures de formation ;
- les prestations de l'allocation chômage II peuvent compléter de façon limitée les revenus d'activité insuffisante.

Source : COE (2012), *op. cit.*

Selon l'OCDE, l'ampleur des réformes structurelles du marché du travail mises en œuvre dans la période qui a précédé la crise expliquerait en partie l'excellente résistance de l'emploi en Allemagne depuis 2008²⁷. Ces réformes auraient créé un contexte favorable à la réduction du taux de chômage structurel au fil du temps et tout au long de la crise, cet effet compensant en partie la hausse conjoncturelle du taux de chômage. Le succès allemand ne serait alors pas tant la marque d'une exceptionnelle résistance à la crise que celle d'un important redressement entamé par l'économie allemande depuis le milieu des années 2000. La réduction du chômage s'inscrirait donc dans une tendance structurelle de plus long terme qui n'a été que légèrement freinée par la crise.

Lois Hartz, dualisation et contrats de travail

Les lois Hartz n'ont concerné qu'à la marge les grands domaines de la législation relative à la protection de l'emploi, hormis certaines formes d'emplois atypiques.

Encadré 3 : La législation relative à la protection de l'emploi en Allemagne

Cette législation est du reste loin d'être uniforme. Ainsi, l'OCDE considère que la protection de l'emploi permanent en Allemagne est plutôt plus forte que la moyenne, tandis que celle des emplois temporaires serait plus faible, signe d'un dualisme du marché du travail.

S'agissant des emplois permanents le droit du licenciement, pour l'essentiel stable depuis de nombreuses années, encourage la négociation et la conciliation²⁸.

La loi qui régit les licenciements individuels (la KSchG) a pour finalité non pas de réparer un préjudice mais de maintenir en emploi : un licenciement injustifié est considéré comme n'ayant jamais eu lieu.

Cette loi reste cependant largement circonscrite, son champ d'application étant doublement limité :

- par des conditions d'ancienneté valant tant pour les salariés que pour les entreprises : concernant les salariés, il existe une période « d'attente » avant que le juge puisse exercer un

²⁷ OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.

²⁸ Audition de Patrick Rémy, au COE, le 26 mai 2015.

contrôle des motifs du licenciement : seuls les salariés ayant au moins six mois d'ancienneté peuvent contester leur licenciement devant le juge. Cette même notion d'ancienneté existe pour les licenciements collectifs. Une entreprise de moins de 4 ans d'ancienneté n'entre pas dans le champ d'application de la loi ;

- par des conditions de taille d'entreprise : le contrôle du juge ne s'applique pas aux établissements de dix salariés ou moins (le seuil était autrefois de 5). La mesure (relèvement du seuil de 5 à 10 en 1996, abrogé en 1998 et réintroduit en 2003) a fait l'objet de débats, mais elle a été validée par la Cour constitutionnelle fédérale qui justifie notamment l'existence de ce seuil par le « lien de confiance » qui existe au sein des petites entreprises.

Pour les salariés exclus du champ d'application de la loi, il existe un droit de licenciement avec une protection minimale relevant du code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) et qui se résume en un contrôle classique de l'abus de droit et de l'interdiction des discriminations.

En outre, la procédure de licenciement individuelle reste assez légère : pas d'entretien préalable, pas d'énonciation des motifs dans la lettre, mais une « audition » obligatoire du *Betriebsrat* (conseil d'établissement) qui peut s'opposer au licenciement à la condition de s'appuyer sur certains motifs. L'opposition du conseil ne remet pas en cause le licenciement (qui reste valable sur le plan contractuel) mais permet au salarié de rester dans l'entreprise jusqu'au moment où le juge se prononcera. À supposer que le juge considère, le moment venu, que le licenciement était « socialement injustifié », le salarié pourra effectivement conserver son emploi puisqu'il est resté dans l'entreprise pendant la procédure. Le juge se prononce ainsi selon un ensemble de principes qui confirme ou infirme la justification sociale du licenciement (nécessité urgente, exigence de reclassement, etc.). Les principes présents dans le droit allemand sont là encore peu restrictifs :

- le contrôle par le juge du motif économique est moins poussé qu'en droit français, au nom de la liberté d'entreprendre (le curseur est donc placé à des endroits différents en France et en Allemagne), l'obligation de reclassement ne s'étend pas au groupe, sauf exception prévue par le contrat de travail ;
- mais la « sélection sociale » (ordre des licenciements) joue un rôle plus important qu'en droit français, ne serait-ce que parce que ses critères sont en principe objectifs (appréciés au niveau de l'établissement) et parce qu'elle est intégrée au contrôle de la « justification sociale » (sa violation est donc aussi sanctionnée par le licenciement « sans effet ») ;
- en cas de licenciement collectif ou de restructuration en général (« modification d'établissement »), le conseil d'établissement dispose toutefois de pouvoirs très importants : pouvoir de négocier en vue d'aboutir à un accord sur le « si », le « quand » et le « comment » de la restructuration et pouvoir de codétermination sur les conséquences sociales de la restructuration (ou des licenciements collectifs qui n'auraient pas pu être évités), c'est-à-dire sur le *Sozialplan*. En pratique, ce dernier continue à comporter surtout des indemnités, même si la loi a voulu le réorienter vers le maintien de l'emploi²⁹. Les délais sont relativement resserrés pour faire appel au juge : 3 semaines par exemple pour un licenciement individuel quel que soit son motif, 2 semaines pour contester la décision de l'instance d'arbitrage (par exemple en matière de *Sozialplan*).

²⁹ Rémy P. et al. (2015), « Licenciements pour motif économique et restructuration : vers une redistribution des responsabilités », Dalloz, juin. Actes de colloque, sous la direction de Georges Borenfreund et Elsa Peskine.

De fait, le nombre de recours est d'autant plus élevé que les salariés souhaitent ne pas dépasser le délai imparti. Cependant, le licenciement « socialement injustifié » conduit assez rarement au maintien du salarié dans son emploi.

Une conciliation pré-judiciaire tant pour les licenciements individuels que collectifs

Le plus souvent, le salarié contestera son licenciement en justice pour obliger l'employeur à conclure une transaction et à lui verser dans ce cadre une indemnité (laquelle n'est en principe pas prévue par la loi). De son côté, l'employeur est également incité à entrer dans une logique indemnitaire. En effet, en cas d'annulation du licenciement par le juge, le salarié est réintégré dans l'entreprise et l'employeur se trouve dans l'obligation de lui verser tous les salaires non versés entre son licenciement et sa réintégration. Le plus souvent, cette transaction est conclue lors de la phase de conciliation devant le tribunal du travail³⁰ : il y a donc peu de jugements. Le président de ce tribunal, magistrat professionnel, y joue alors un rôle clé. Il y a donc un hiatus important entre ce que veut le droit (maintien de l'emploi) et la réalité (attribution d'indemnités, au terme d'une certaine instrumentalisation du droit).

En cas de licenciement collectif, le projet est notifié à l'autorité publique après consultation du conseil d'établissement (*Betriebsrat*). Celui-ci doit faciliter la rédaction d'un accord sur la « conciliation des intérêts » précisant la date et les modalités du licenciement collectif. Le conseil d'établissement passe ainsi en revue toutes les possibilités afin d'éviter et de réduire les licenciements (chômage partiel, aménagement du temps de travail, reclassement, etc.) Il faut remarquer qu'il a une obligation de négocier mais pas de conclure un accord. L'employeur est toutefois incité à le faire, un accord fixant notamment la « liste des noms des salariés à licencier » permet de présumer que les licenciements sont « socialement justifiés » et que la « sélection sociale » est appropriée. En outre, la définition des mesures d'accompagnement (*Sozialplan*) relève par la suite du domaine de la « codétermination » du conseil d'établissement. Les négociations qui interviennent à ce stade portent notamment sur les compensations financières et sociales. En cas de désaccord entre l'employeur et le conseil d'établissement sur le *Sozialplan*, c'est une instance d'arbitrage (le plus souvent interne à l'établissement, présidée par un président « neutre », souvent un magistrat expérimenté) qui tranche et qui prend une décision sur le sujet.

Avec un système juridique qui pousse à la conciliation entre les parties, le droit du licenciement et le degré de contrôle du juge (sur le motif économique) n'ont pas suscité de débat majeur, hormis la question des seuils permettant le contrôle du juge selon la taille de l'entreprise au début des années 2000 (relèvement de 5 à 10). Le gouvernement de coalition CDU CSU FPD (2009-2013) avait envisagé une révision du droit du licenciement dans le sens d'un assouplissement (relèvement du seuil à 20 et/ou allongement de la période d'attente à 2 ans avec de nombreuses variantes selon les projets), mais il y a renoncé.

S'agissant des emplois temporaires, la réglementation est sensiblement plus souple.

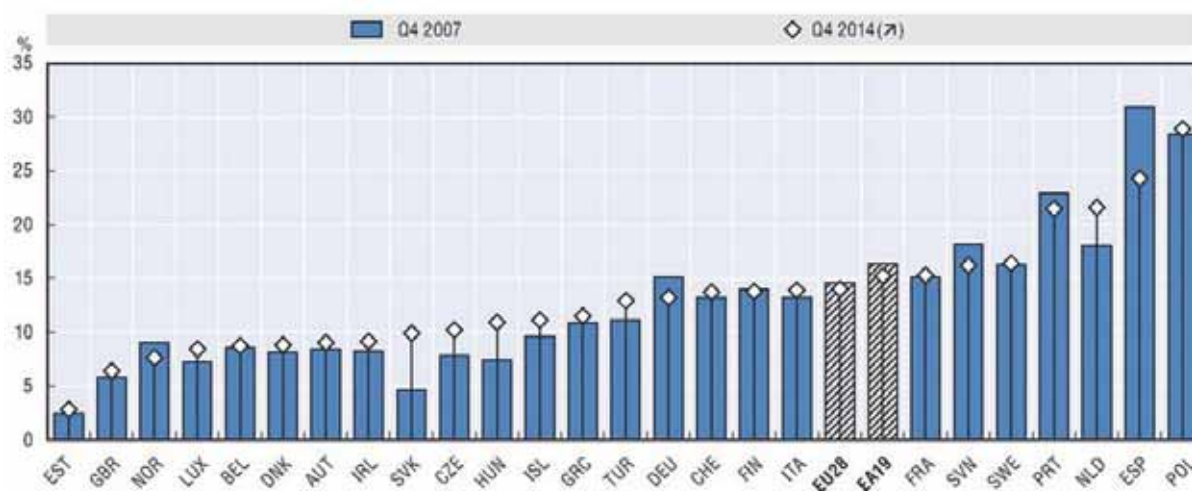
Antérieure aux lois Hartz, la loi de 2001 transposant la directive européenne concernant les CDD dispose que :

³⁰ Le tribunal du travail fonctionne selon le principe de l'échevinage.

- les CDD sans raison objective sont envisageables en cas de nouvelle embauche pour une durée de 2 ans (avec 3 renouvellements possibles pendant ces deux ans). Passé un délai prescriptif de trois ans, l'embauche d'un ancien salarié peut se faire sous ce régime. Comme en matière de restructuration (où les droits de codétermination du conseil d'établissement sont écartés sur le plan social dans les entreprises pendant les 4 premières années suivant leur création), l'Allemagne a adapté la législation relative au CDD sans raison objective afin de faciliter les conditions de la création d'entreprise : la durée de ces CDD peut être étendue à quatre ans dans les entreprises nouvelles pendant les 4 premières années ;
- dans toute autre situation, le CDD est autorisé lorsqu'il est motivé par l'un des 8 motifs objectifs énumérés par la loi. Il faut cependant remarquer que le motif n'a pas à être indiqué dans le contrat. Par ailleurs, arrivé au terme du projet mentionné pour justifier le CDD, la loi ne prévoit pas d'indemnité de précarité³¹.

Le recours à l'emploi temporaire a légèrement baissé au cours des années récentes, passant de 14,8 % de la population salariée totale en 2008 à 13,1 % en 2014³².

Graphique 5 : Évolution du pourcentage d'employés en situation de travail temporaire entre les 4^e trimestres 2007 et 2014



Source : données OCDE (2015), *Employment Outlook*.

Les lois Hartz ont contribué à développer l'ensemble des contrats atypiques, notamment via la création des mini et midi-jobs au cours des années 2000 (Graphique 6).

Selon l'IAB (l'Institut de recherches sur le marché de l'emploi et la formation professionnelle), le nombre de personnes travaillant à temps partiel a quasiment doublé depuis 2000.

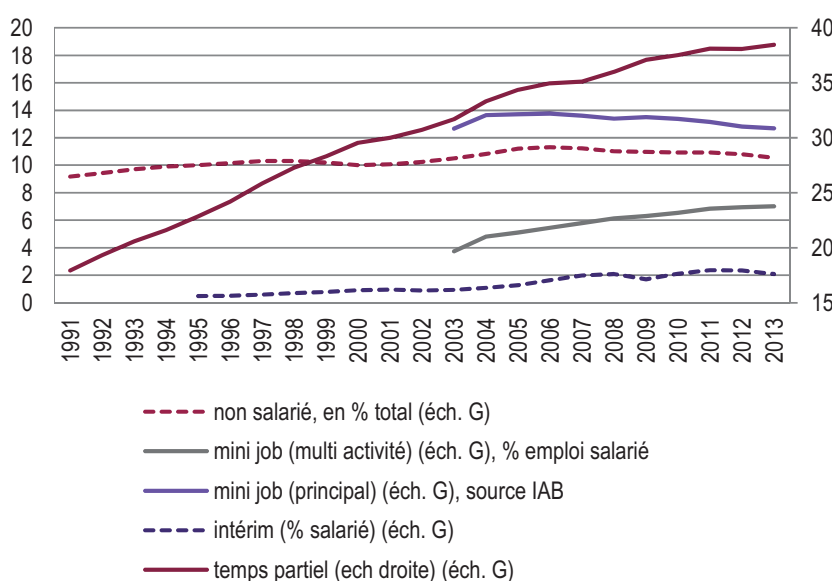
³¹ Audition de Patrick Rémy, au COE, le 26 mai 2015.

³² Données Eurostat.

Mais l'appréciation du volume de salariés à temps partiel est délicate en Allemagne. Le travailleur à temps partiel est, par définition, un travailleur qui n'est pas à temps complet. Or l'Allemagne n'a pas de loi fixant une durée hebdomadaire de travail au sens de seuil de déclenchement des heures supplémentaires, comme en France avec les 35 heures. Elle ne connaît que la loi sur le temps de travail qui fixe la durée maximale de 48 heures en transposition de la directive européenne. Pour le reste, la durée au sens de seuil de déclenchement des heures supplémentaire est fixée par les conventions collectives et varie donc d'une branche à une autre.

La tendance à un recours croissant au temps partiel était déjà à l'œuvre depuis le début des années 1990 ; les lois Hartz ont contribué à l'amplifier. Il en est de même concernant d'autres formes atypiques d'emploi déjà en développement, comme l'illustre le cas des *mini-jobs*.

Graphique 6 : Évolution des emplois atypiques en Allemagne de 1991 à 2013



Source : audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

Avec la loi Hartz II, les *mini-jobs*, forme d'emploi déjà existante, a été étendue. La part des personnes occupant un mini-job rapportée à l'ensemble des salariés était de 16 % en 2008, pour une part estimée à 10 % en 1996.

Cette augmentation est en partie liée à la loi Hartz II. Cette dernière a porté la limite de rémunération des activités à temps très partiel de 325 à 450 euros (400 euros avant le 1^{er} janvier 2013). Elle a par ailleurs supprimé le plafond de 15 heures de travail par semaine et étendu les exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales au cas d'un emploi secondaire.

Dans le cadre d'un mini-job, le salarié n'est en effet pas assujéti au versement des cotisations sociales. L'employeur verse lui une somme forfaitaire. Ce versement, de 25 % du salaire, rehaussé à 30 % en juin 2006, remplace l'assujettissement de droit commun aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu. L'employeur s'acquitte ainsi d'une cotisation patronale plus élevée que pour un contrat classique assujéti aux cotisations sociales de droit commun. Cela n'induit pas pour autant un coût salarial global plus élevé dans la mesure où le salarié en *mini job* n'est pas assujéti aux cotisations salariales.

Sur 42 millions d'actifs comptabilisés en Allemagne, on comptait 7,4 millions d'emplois³³ référencés sous la forme d'un *mini-job* en 2014. Le nombre stable de *mini-jobs* en tant qu'activité principale (Graphique 6) pourrait illustrer un certain niveau de substitution dans les « petits boulots » dans le secteur des services notamment : ceux-ci sont principalement venus remplacer des contrats à temps partiel déjà existants³⁴. Si on n'observe pas d'augmentation des *mini-jobs* exercés à titre principal, ceux exercés à titre secondaire ont progressé de façon importante. En 2004, ces *mini-jobs* complémentaires représentaient un quart de l'ensemble des *mini-jobs*, ils en représenteraient actuellement près du tiers³⁵.

Ces derniers n'ont en outre que peu joué l'effet de tremplin vers l'emploi stable³⁶. Les titulaires de *mini-job* n'arrivent pas en grande majorité à s'intégrer dans le milieu professionnel avec un emploi à durée indéterminée, mais demeurent captifs de ce marché du travail spécifique³⁷.

D'autres formes de contrats atypiques créées par les réformes ont par ailleurs contribué à ce développement. C'est le cas des *midi-jobs*, des emplois sur le modèle des *mini-jobs* mais avec une rémunération brute allant de 450 à 850 euros (400 à 800 euros avant le 1^{er} janvier 2013). Ces contrats sont exonérés de charges salariales et assujettis à des charges patronales allégées selon un barème progressif et dues intégralement au-delà de 850 euros.

Enfin, les jobs à 1 euro constituent une 3^e catégorie de contrat introduite par les réformes. Ils permettent aux chômeurs recevant l'assistance chômage de travailler en franchise de toute cotisation salariale et patronale pour un revenu complémentaire d'un euro de l'heure, auquel s'ajoutent les coûts liés au travail (transport notamment). Ce programme a été créé dans le but de favoriser l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

En 2014, ces deux autres types de contrats concernaient 1,1 million d'emplois (pour les *midi-jobs*) et 80 000 bénéficiaires de l'assistance chômage (pour les jobs à 1 euro)³⁸.

Au total, les réformes Hartz ont ainsi joué un rôle de catalyseur, révélant et amplifiant une flexibilité caractéristique du système de relations professionnelles allemand. Elles ont contribué à fluidifier le marché du travail, dans un cadre évoluant dans le sens d'une stratégie globale de compétitivité et d'une décentralisation de la négociation collective.

2.1.2 L'évolution progressive de la négociation collective : second pilier des adaptations structurelles du modèle allemand

Les réformes Hartz constituent un élément central des évolutions intervenues dans les années 2000. Mais celles-ci reposent également sur un second pilier : l'évolution progressive de la négociation collective.

Depuis les années 1980 et surtout depuis la réunification, la tendance est à une moindre prééminence des négociations collectives de branche au profit d'une décentralisation au niveau de l'entreprise. Cette décentralisation intervient d'ailleurs dans un contexte de baisse du taux de

³³ Cela ne représente pas autant d'actifs compte tenu du phénomène de cumul d'emplois.

³⁴ Audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

³⁵ Audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

³⁶ Audition d'Odile Chagny, au COE, le 26 mai 2015.

³⁷ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

³⁸ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

syndicalisation qui accentue probablement cette tendance³⁹. Ces évolutions peuvent s'appréhender à l'aune de deux ruptures majeures du cadre traditionnel de la négociation collective.

Le développement des procédures d'opt-out et la diminution des procédures d'extension ont conduit à l'affaiblissement du niveau de la branche

Le développement de l'opt out : alors que les accords de branche jouaient traditionnellement un rôle de régulation de l'ensemble des secteurs économiques allemands, les entreprises y ont progressivement vu un frein à leur capacité d'adaptation. Jusqu'au début des années 1990, les questions qui relevaient de la négociation collective au niveau de la branche étaient clairement distinctes des sujets relevant de l'échelle de l'établissement et des comités d'établissement. À ce dernier niveau, des accords étaient possibles uniquement hors des questions traitées par la négociation collective, sauf exception explicitement précisée dans l'accord de branche. Les clauses d'ouverture (*Öffnungsklausen*) prévues dans la convention de branche en direction des établissements, c'est-à-dire des employeurs et des conseils d'établissement, ont progressivement changé la structure des accords collectifs en déplaçant le centre de gravité vers l'entreprise.

Le poids de la réunification et l'ouverture aux économies d'Europe de l'est a contraint les entreprises allemandes à engager des efforts de compétitivité conséquents. Les clauses d'ouverture⁴⁰, apparues dans les années 1980, se sont ainsi développées dans les années 1990 et 2000, en raison de la recherche de flexibilité des entreprises.

Ce développement a été progressif, même s'il fut loin d'être évident :

Dans un premier temps, les employeurs (surtout à l'est de l'Allemagne) ont tout fait pour « fuir » (*Tariffucht*) l'autonomie collective considérée comme trop rigide : en démissionnant des organisations patronales (en tout cas en prévoyant un nouveau mode dit d'« adhésion sans liaison » à la convention collective) ; en externalisant leur activité pour changer d'activité principale et donc de convention de branche applicable ; en délocalisant leur entreprise, en faisant pression sur leur organisation pour qu'elle dénonce la convention de branche⁴¹ ; en concluant des accords avec le conseil d'établissement, qu'ils faisaient ensuite approuver par les salariés, même si la légalité de ces accords était contestable.

De leur côté, les syndicats ont été réticents, du moins au départ⁴², à décentraliser la négociation en direction des entreprises, c'est-à-dire à prévoir des « clauses d'ouverture » en direction du chef d'entreprise et du conseil d'établissement (le syndicat n'étant pas présent institutionnellement dans l'entreprise allemande, même si le plus souvent les élus du conseil d'établissement sont des salariés syndiqués).

³⁹ Le taux de syndicalisation en Allemagne est passé de 25,3 % en 1999 à 17,7 % en 2013 (Données OCDE).

⁴⁰ Patrick Rémy (revue de droit du travail, mars 2012) distingue deux types de clauses d'ouverture :

- celles par lesquelles la convention collective de branche ne prescrit pas de règle autonome, mais renvoie à l'accord d'entreprise le soin de remplir le cadre qu'elle a fixé (clauses dites de « Korridor »), soit de choisir entre plusieurs options qu'elle a fixées (clauses dites de « cafétéria ») ;
- celles par lesquelles la convention collective de branche permet, à certaines conditions (par exemple difficultés économiques), de s'affranchir des stipulations de la convention de branche.

⁴¹ Même si, en droit allemand, les conventions de branche étant à durée déterminée, la loi ne prévoit pas de procédure de dénonciation avant le terme.

⁴² Dans la métallurgie en tout cas, même si cela a été différent dans la chimie où a été introduite la première clause générale d'ouverture en 1997.

Il ne faut pas oublier également que la jurisprudence de la Cour fédérale du travail (arrêt Burda de 1999) avait freiné le développement des « accords sur l'emploi » (Encadré 5) en refusant de considérer qu'ils étaient plus favorables que des accords comportant une durée du travail plus faible. Contrairement à ce qui est souvent avancé, le droit allemand ne serait donc pas particulièrement favorable aux « accords sur l'emploi »⁴³. C'est la raison pour laquelle les partis politiques (CDU, FDP surtout) avaient proposé dans les années 2000 des modifications, très diverses, de la loi sur les conventions collectives pour permettre aux accords sur l'emploi de s'imposer. Mais le droit allemand n'a jamais été modifié sur ce point. Ce sont finalement les syndicats qui ont accepté en pratique – donc à droit légal constant – de conclure plus fréquemment des clauses d'ouverture dans les conventions de branche⁴⁴.

En acceptant et en accompagnant ce déplacement de la négociation collective, les syndicats espéraient éviter une décentralisation incontrôlée des négociations collectives dans les entreprises se retirant des accords de branche. Dans ces clauses d'ouverture, l'accord de branche précise notamment les sujets pouvant être négociés de manière dérogatoire au niveau de l'entreprise, ainsi que les modalités de négociation. L'accord peut ainsi être conclu soit avec les syndicats au niveau de l'entreprise, soit avec le conseil d'établissement (*Betriebsrat*).

Cette évolution a été facilitée au cours des années 2000 par l'élargissement des conditions de mise en œuvre et du champ d'application des clauses d'ouverture. En 2004, sous la menace d'une intervention législative faute d'accord, l'IG Metall et la fédération patronale de la métallurgie signent « l'accord de Pforzheim ». Il ouvre l'éventail des thèmes pouvant faire l'objet d'une dérogation et modifie leur finalité : les accords dérogatoires peuvent dès à présent être mis en œuvre afin de contribuer à la compétitivité et à la performance de l'entreprise, et non uniquement lorsque l'entreprise se trouve en difficulté. De telles clauses sont progressivement mises en œuvre dans l'ensemble des branches.

Par conséquent, alors que 5 % des entreprises recouraient à une clause d'ouverture pour des questions de salaire en 1995, 75 % d'entre elles utilisaient cette option en 2005⁴⁵.

La diminution des procédures d'extension : en Allemagne, les accords collectifs de branche font très peu souvent l'objet d'une extension administrative et le taux, très faible, d'extensions (5,4 % des conventions en 1991) a encore diminué récemment (1,7 % des conventions en 2013).

Les conventions collectives de branche allemandes s'appliquent donc essentiellement aux entreprises qui sont membres des organisations patronales signataires. Autonomie collective oblige, l'extension de la convention collective – à toutes les entreprises de la branche, mais aussi par voie de conséquence à tous les salariés qu'emploient ces entreprises, alors qu'en Allemagne l'effet normatif de la convention collective est en principe limité aux seuls salariés syndiqués – est soumise dans la loi sur les conventions collectives à des conditions restrictives. Ainsi, une convention collective ne pouvait être étendue que si les employeurs qui y sont déjà soumis emploient au moins 50 % des salariés travaillant dans la branche concernée. Cette condition a été supprimée par la récente loi dite sur « le renforcement de l'autonomie collective » qui a aussi institué le salaire minimum légal (*cf. infra*).

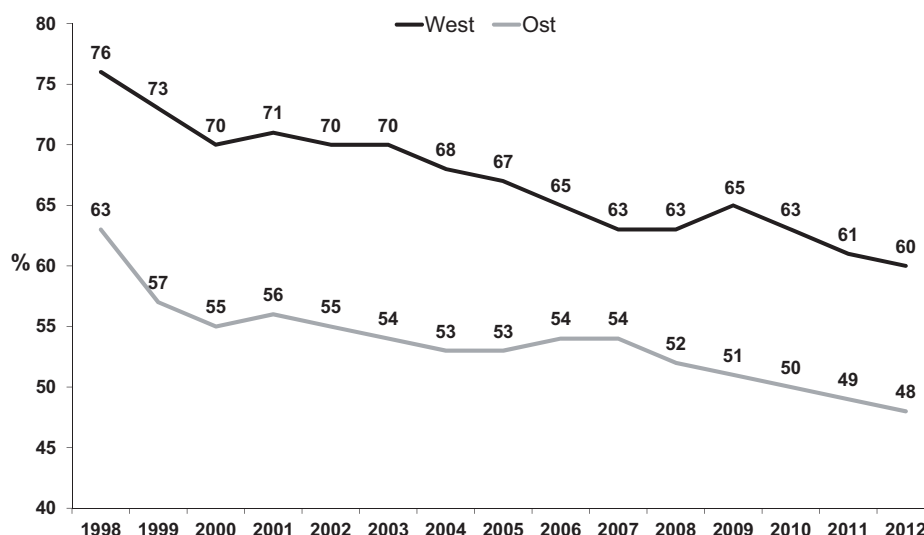
⁴³ Rémy P. (2012), « Les accords collectifs sur l'emploi en Allemagne : un “modèle” pour le droit français ? », *Revue de droit du travail*, mars.

⁴⁴ Il est possible que certains accords sur l'emploi soient illégaux en droit, mais personne ne les conteste en justice, car les possibilités d'action en justice sont limitées (en fait pour les salariés, en droit pour les syndicats).

⁴⁵ Dustmann et al. (2014), *op. cit.*

Le taux de conventions faisant l'objet de procédures d'extension apparaît d'autant plus faible que les conventions de branche couvrent de moins en moins de salariés (68 % des salariés à l'ouest en 1998 contre 52 % en 2012, 52 % contre 35 % à l'est)⁴⁶.

Graphique 7 : Taux de couverture de la négociation collective en Allemagne, accords de branche et d'entreprise cumulés



Source : Odile Chagny, Graphique IAB-Betriebspanel.

Encadré 4 : Les fondements juridiques de la négociation collective en Allemagne

Plutôt que de permettre à chaque norme (loi, convention collective, de branche, d'entreprise...) de tout réglementer et de résoudre ensuite les conflits de normes, le droit allemand pose plutôt en amont des règles de démarcation de leurs champs d'intervention et donc de délimitation des compétences des acteurs. Des règles constitutionnelles séparent ce qui relève de la loi et de la politique publique de ce qui relève de la négociation collective, protégé par le principe d'autonomie (*Tarifautonomie*).

La Cour constitutionnelle précise qu'il n'y a aucun monopole de l'autonomie collective sur certaines questions, mais tout au plus une certaine priorité sur certaines d'entre elles. En tout cas, l'autonomie collective étant protégée directement par la liberté de coalition inscrite dans la Loi fondamentale, le législateur doit d'abord s'assurer qu'elle fonctionne.

Le législateur n'a en principe plus à intervenir dans les relations de travail par la suite. Son intervention est subsidiaire, et quand il intervient, la loi doit en principe être supplétive. Mais tout dépend de la matière sur laquelle elle porte et avec quelle impérativité. Autrement dit, le législateur doit justifier son intervention et l'atteinte qu'il porte à l'autonomie collective doit être

⁴⁶ Freyssinet J. (2015), « Les négociations d'entreprises sur l'emploi : quelques expériences européennes », *Institut de recherche économique et sociale*, février.

proportionnée. Certains contestent ainsi que les conditions soient remplies pour le salaire minimum légal qui aurait dû selon eux être supplétif, c'est-à-dire s'imposer uniquement en l'absence de conventions collectives.

De la même manière, les conseils d'établissement ne peuvent en principe s'accorder (sauf clause d'ouverture) à l'échelle de l'entreprise que sur des sujets qui relèvent de la codétermination (*Mitbestimmung*), c'est-à-dire sur des questions :

- qui relèvent plus des conditions de travail que du contrat (ainsi sur le temps de travail : plus sur les horaires que sur la durée du travail, sauf en cas d'augmentation ou réduction temporaire de la durée) ;
- qui ne relèvent pas de thèmes traités par les accords de branche.

Par ailleurs, les conventions collectives d'entreprise ne sont en théorie possibles, hors clauses d'ouverture, que si l'entreprise ne fait pas partie d'une organisation signataire de l'accord de branche, même si la jurisprudence a jugé qu'un syndicat peut faire une grève à l'encontre d'une entreprise en vue de conclure une convention d'entreprise, y compris si celle-ci est déjà liée à une convention de branche.

Enfin, il n'existe pas d'accords interprofessionnels en Allemagne.

Voir notamment Freyssinet J. (2015), op. cit. et Rémy P. (2014), « Organiser le futur de l'Allemagne : quelques points emblématiques du programme du gouvernement de la grande coalition en droit du travail », Revue de droit du travail, avril.

Le développement d'un système de négociation dual au niveau de l'entreprise

Dans ce processus, les accords impliquant le *Betriebsrat* au détriment des syndicats se sont multipliés. Ces accords concernent essentiellement le temps de travail, la rémunération et les garanties d'emplois⁴⁷.

Les clauses d'ouverture ont été la cause principale, mais pas exclusive du développement des accords d'entreprise : le déplacement du centre de gravité du système tend à se généraliser au-delà même du mécanisme des clauses d'ouverture, notamment à travers les accords collectifs d'entreprise⁴⁸.

Malgré cette multiplication des accords d'entreprise signés avec les syndicats (à ne pas confondre avec les accords conclus par le conseil d'établissement), les conventions de branche restent prédominantes en termes de nombre de salariés couverts.

Ces évolutions de la négociation collective ont notamment contribué à une flexibilité croissante pour trouver un équilibre entre salaire, emploi et durée du travail à l'aube de la crise, de manière complémentaire aux lois Hartz :

- tout d'abord la qualité du dialogue social et la logique de compromis ont favorisé la flexibilité interne, permettant notamment des négociations sur l'équilibre du triptyque emploi, salaires, durée du travail, au niveau de l'entreprise (Encadré 5) ;

⁴⁷ Freyssinet J. (2015), *op. cit.*

⁴⁸ Freyssinet J. (2015), *op. cit.*

- de plus, la décentralisation récente du système aurait entraîné une redistribution des cartes entre employeur et salarié, soit par absence des syndicats au profit du *Betriebsrat*, soit par absence simultanée de représentation syndicale et de *Betriebsrat*. En 2014, 43 % des entreprises disposaient d'un *Betriebsrat* et 34 % n'étaient ni couvertes par un accord collective, ni par un *Betriebsrat*⁴⁹.

Encadré 5 : Compétitivité et maintien de l'emploi au cœur des accords d'entreprise : exemples clefs depuis 1990

Les accords de maintien de l'emploi, qui se sont multipliés (à droit législatif constant) depuis le début des années 1990 (grâce notamment aux clauses d'ouverture), présentent des caractéristiques communes :

- leur contenu reflète la recherche d'un équilibre entre effort des salariés (temps de travail, rémunération) et garanties concédées par le patronat (emplois, investissements) ;
- ils concernent principalement des entreprises de l'industrie en recherche de productivité et de grands établissements publics qui visent la diminution de la charge salariale ;
- ils se caractérisent par une tentative d'adaptation à des risques menaçant la pérennité de l'entreprise ou susceptibles de le faire.

Trois exemples témoignent de la diversité de ces accords.

L'accord Volkswagen, 1993.

Au début des années 1990, la direction de Volkswagen estime qu'elle doit licencier 31 000 de ses 103 000 salariés afin d'être en mesure de faire face à la récession. Non signataire de l'accord de branche, l'entreprise négocie directement avec le syndicat IG Metall un accord d'entreprise⁵⁰ qui sera mis en œuvre au niveau de chaque établissement par les *Betriebsräte*. Avec cet accord, le temps de travail est réduit de 36 à 28,8 heures par semaine sans compensation salariale, les salaires mensuels étant cependant maintenus grâce à la mensualisation de primes existantes. En contrepartie, l'entreprise s'engage à n'effectuer aucun licenciement pendant la durée de l'accord (2 ans). Le temps de travail devient une variable aux mains de l'entreprise afin de s'adapter à la conjoncture. Des concessions sont ainsi faites par le syndicat et la direction pour maintenir l'emploi :

- le syndicat IG Metall renonce à réduire le temps de travail sans baisse de rémunération ;
- le patronat concède une réduction du temps de travail qu'il considère comme un risque pour la productivité.

Les accords Siemens, 2004 – 2010.

En 2004, Siemens envisage de délocaliser 2 000 emplois en raison de la perte de compétitivité de deux de ses usines en Allemagne. Un compromis est trouvé avec IG Metall en juin 2004. Celui-ci prévoit la hausse du temps de travail de 35 à 40 heures hebdomadaires sans compensation

⁴⁹ Données IAB.

⁵⁰ La situation de VW est atypique en Allemagne, du fait notamment que le Land de Basse-Saxe est l'un de ses actionnaires principaux.

salariale dans ces deux usines. En contrepartie, l'entreprise s'engage à maintenir les emplois sur ces deux sites et à y investir 30 millions d'euros l'année suivante. En parallèle de cet accord local, un second accord est signé au niveau global de l'entreprise. Ce dernier ouvre la possibilité aux établissements de développer des solutions similaires afin de maintenir la compétitivité.

L'accord Deutsche Telekom, 2004.

Suite à la privatisation du secteur, l'ancienne entreprise publique qui emploie à l'époque 120 000 salariés signe un « pacte pour l'emploi » avec son syndicat majoritaire « ver.di ». Celui-ci prévoit la sauvegarde de 10 000 emplois contre la réduction du temps de travail de 38 à 34 heures avec une faible compensation salariale. Une garantie de stabilité de l'emploi est donnée pour 2004 et l'engagement est pris de n'effectuer aucun licenciement économique jusqu'en 2008.

Source : Freyssinet (2015), *op. cit.*

Dans le cas allemand, la décentralisation de la négociation collective tient donc moins à un processus de réforme qu'à une évolution des pratiques de la négociation sociale qui s'appuie sur une stratégie économique d'ensemble somme toute plutôt consensuelle : améliorer la compétitivité pour garantir l'emploi. Cette évolution n'est pas sans conséquences pour les conditions de travail et de rémunération des salariés alors même que l'une des particularités du système allemand est qu'il protège très peu en dehors des négociations de branche. Outre l'intérêt économique majeur de l'ensemble de ces évolutions qui ont permis de contribuer à la relance de l'économie allemande par la compétitivité, elles ont également contribué à accentuer une double dichotomie entre :

- emplois protégés au sein des branches, en diminution, d'une part ;
- emplois atypiques, en nombre croissant, hors des couvertures garanties par les accords collectifs de l'autre.

Tout autant que les réformes entreprises dans le courant des années 2000, la décentralisation de la négociation collective a progressivement contribué à une dualisation propre au marché du travail allemand entre entreprises couvertes et non couvertes par un accord de branche. Dans un mouvement général, des mesures qui visaient la périphérie des emplois – les réformes Hartz -, ont exercé une pression sur le cœur du système et accentué la modération salariale.

2.1.3 Au-delà de ces deux piliers, plusieurs mesures spécifiques ont également contribué à la refondation du système allemand

Une réforme de la formation professionnelle permettant à l'État d'orienter non seulement la formation des demandeurs d'emploi mais également celle des salariés

La formation professionnelle est en Allemagne essentiellement entre les mains des entreprises. Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent intervenir. En 2006, le gouvernement allemand a ainsi créé le WeGebAU (*Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen*). Il s'agit d'un ensemble de prestations et de mesures, permettant à l'Agence fédérale pour l'emploi de prendre en charge et de financer sur son propre budget la formation professionnelle de salariés en emploi. Cette réforme marque une rupture avec la mission habituelle de l'Agence fédérale, celle-ci ayant initialement pour vocation de financer des prestations à destination des seuls demandeurs d'emploi. À travers la qualification des salariés, le programme poursuit deux objectifs :

- garantir la compétitivité des entreprises par une plus forte productivité des salariés et l'accroissement des marges ;
- garantir l'employabilité des salariés grâce à une meilleure qualification voire une réorientation professionnelle de salariés restant dans la même entreprise puisque l'employeur doit donner son accord et est cofinanceur.

Ce programme cible en particulier deux publics dans les TPE et PME :

- les salariés non qualifiés ;
- les travailleurs « seniors », dès 45 ans, dans les entreprises de moins de 250 salariés.

Les modalités, et donc le degré de prise en charge par l'État, varient selon les cas. Moins le salarié est qualifié et plus il est âgé, plus la prise en charge est importante, jusqu'à assurer 50 % du salaire en plus des frais de formation.

Ces formations souvent longues (au moins 4 semaines hors de l'entreprise) ont joué un rôle relativement important lors de la crise. Elles visaient à sécuriser le parcours professionnel des salariés déjà en emploi, et en particulier celui des non qualifiés qui sont les plus exposés à une conjoncture économique défavorable, en augmentant leur employabilité. Il s'agissait par ailleurs de préparer la reprise d'activité et de faciliter la hausse de charge de production pour les entreprises, en leur épargnant des coûts de recrutement de nouveaux salariés. Plus de 65 000 salariés ont bénéficié d'une formation dans ce cadre en 2009, et 87 000 en 2010, en particulier des salariés placés en chômage partiel⁵¹.

La formation des demandeurs d'emplois également réformée dès 2003, avec la création des bons de formation

Elle s'inscrit dans la privatisation progressive des organismes constituant le SPE, initiée le 1^{er} janvier 2003 dans le sillage des premières lois Hartz. L'objectif de ces bons est de laisser le choix de l'organisme formateur au demandeur d'emploi. Celui-ci fait ainsi jouer la concurrence entre organismes certifiés et contribue à une émulation positive des acteurs présents sur le marché. L'étude de Rinne et al. (2008) estimait que les demandeurs d'emploi utilisant ces bons avaient une probabilité de retour à l'emploi plus forte avec des salaires plus élevés, toutes choses égales par ailleurs⁵².

Ces bons de formation s'inscrivent dans la logique d'externalisation lancée un an plus tôt avec les bons de placement

Ces bons de placement sont ouverts aux personnes percevant l'AG1 depuis 2002 puis à ceux percevant l'AG2 depuis 2005. Ils ont pour but de responsabiliser à la fois la personne en situation de chômage et l'agence de placement. Grâce à ce bon, c'est l'individu en recherche d'emploi qui doit trouver sur le marché privé l'agence de placement qui lui convient. L'agence accepte ensuite le candidat et lui propose une offre qu'elle considère adaptée. En cas de succès, elle reçoit une première prime, complétée d'une seconde 6 mois plus tard si la personne concernée s'est maintenue dans l'emploi.

⁵¹ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁵² Rinne U., Uhlenhorff A. et Zhao Z. (2008), « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz-Reforms in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3910, décembre.

Encadré 6 : La formation professionnelle initiale en Allemagne, un système généralisé grâce à l'apprentissage

Les mesures concernant la formation continue complètent un système de formation initiale déjà essentiellement orienté vers la formation professionnelle : parmi tous les étudiants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire en Allemagne en 2012, 48,3 % étaient engagés dans des formations professionnelles, dont 42 % dans le système d'apprentissage dit « dual »⁵³.

Le financement de l'apprentissage est assuré par l'État pour la partie relevant de l'enseignement supérieur, le reste étant pris en charge par les entreprises (notamment les salaires des apprentis). Aucune obligation ne contraint les entreprises, qui développent l'apprentissage sur la base de leur volonté propre, selon leurs besoins. Le secteur privé dépense ainsi 25 milliards d'euros par an pour la formation en alternance.

Passé 10 ans, les élèves sont orientés dans trois filières différentes, avec possibilités de passerelles et sélection à chaque étape du parcours. L'apprentissage y est largement favorisé et considéré comme une voie d'excellence. Chaque entreprise sélectionne ses apprentis et les inscrit elle-même dans les instituts avec lesquels elle travaille en collaboration.

Dans le cadre de ce système, plus de 60 % d'une classe d'âge suit une formation professionnelle en alternance, ce qui représente 1,6 million d'apprentis, sélectionnés en fonction de critères souvent exigeants ; 360 métiers sont enseignés suivant des référentiels définis au niveau fédéral et adaptés dans le cadre du Land ; 485 000 entreprises sont impliquées, dont 93 % des 4 000 entreprises comptant plus de 500 salariés⁵⁴.

En 2005, la hausse de la TVA contre une réduction des cotisations sociale, point clef du contrat de coalition CDU/CSU – SPD

En novembre 2005, la coalition acte la hausse de la TVA dans son programme. En janvier 2007, le gouvernement fédéral fait passer le taux de TVA de 16 % à 19 %. L'objectif de la mesure est de rééquilibrer le rapport entre impôts indirects, relativement bas, et impôts directs, relativement élevés.

L'augmentation de la TVA a généré environ 25 milliards d'euros de recettes supplémentaires par an, soit l'équivalent d'environ 1,1 % du PIB allemand, dont 12 milliards d'euros pour alléger les cotisations sociales et 13 milliards d'euros afin de réduire le déficit public. En prenant en compte les autres évolutions fiscales, comme la hausse des cotisations retraites, les charges patronales ont diminué de 0,95 %.

Selon la Bundesbank, cette hausse a eu un impact sur l'inflation et la consommation des ménages, mais cela a été limité par le cycle conjoncturel positif en 2007, avec un PIB en croissance de 2,7 %.

⁵³ France Stratégie (2014), *op. cit.*

⁵⁴ Formation professionnelle : le droit de savoir. Rapport d'information du Sénat n° 365 (2006-2007) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle. Formation professionnelle : le droit de savoir. Déposé le 4 juillet 2007.

Ni l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) ni la Bundesbank n'ont analysé en détail l'effet positif pour l'emploi résultant de la baisse des charges patronales. Mais il y a un consensus dans le débat allemand sur le fait que la mesure, combinée à la réduction de l'impôt sur les sociétés mise en œuvre en 2008 a soutenu l'investissement et l'emploi.

2.2 Un processus de réforme relancé avec un certain nombre d'ajustements structurels récents

L'Allemagne se caractérise par le faible nombre de réformes structurelles du marché du travail introduites depuis 2008, l'essentiel du processus de réforme ayant été engagé antérieurement.

De fait, l'instauration d'un salaire minimum fédéral constitue le principal point de réforme structurelle depuis le début de la crise.

Quelques autres mesures d'ajustement ont été mises en œuvre progressivement au cours de l'année 2015.

L'instauration du salaire minimum national reflète la tendance générale de ces mesures : généralement initiées par le gouvernement à un niveau centralisé, elles mettent en question le rôle et le positionnement des syndicats et visent à rétablir certains équilibres pour les populations les plus fragiles sur le marché du travail.

2.2.1 L'instauration d'un salaire minimum national interprofessionnel, principale réforme sur la marché du travail allemand depuis la crise

Les étapes historiques

La mise en place d'un salaire minimum interprofessionnel apparaît atypique dans un pays qui laissait traditionnellement l'autonomie aux syndicats et aux organisations professionnelles pour négocier, notamment en matière salariale (*Tarifautonomie*).

Avant 2015, le salaire minimum était déterminé au niveau de la branche et s'appliquait dans les entreprises membres des groupements adhérant aux organisations signataires. En cas d'absence de minima au niveau de la branche, le juge pouvait être saisi (ce qui était assez exceptionnel) pour sanctionner les niveaux de salaire contractuels trop faibles.

Selon cette jurisprudence, le salaire minimum ne doit pas être « contraire aux bonnes mœurs » et lésionnaire au sens du code civil allemand (BGB). D'une façon générale, la jurisprudence a considéré qu'était lésionnaire le salaire (contractuel) qui était inférieur de plus d'un tiers au salaire dit « habituel », c'est-à-dire à celui qui correspond au montant minimum fixé par la convention collective la plus proche. Ainsi en avril 2014, le Tribunal du travail de Cottbus n'a pas jugé ce niveau atteint par un cabinet d'avocats, dont deux de ses commis étaient rémunérés 1,54 euro l'heure⁵⁵.

⁵⁵ Chagny O. et Le Bayon S. (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 146, juin.

C'est finalement le gouvernement qui a choisi d'aller vers un salaire minimum national. Il a été poussé par les syndicats : leur action de fond au cours des années 2000 a conduit l'ensemble des partis politiques à débattre des minima salariaux. C'est ainsi que la question, d'abord circonscrite à une problématique de dumping salarial dans le secteur du BTP, s'est muée en débat général pour l'ensemble de la classe politique.

Le SPD va mentionner l'idée d'un salaire minimum au niveau national interprofessionnel rapidement après la mise en œuvre des lois Hartz, comme compensation aux efforts consentis. En 2007, la coalition SPD – CDU profite d'une loi sur le travail détaché (qui transpose la directive de 1996 sur le détachement) pour introduire une mesure qui favorise l'extension des minima de branche. Il s'agit alors de faciliter l'extension des conventions de branche par une procédure simplifiée : celle-ci a d'abord concerné la branche de la construction (visée par la directive européenne), mais la loi allemande y a ajouté d'autres branches (nettoyage, gardiennage, secteur postal... plus d'une dizaine au total) qui n'étaient pas nécessairement concernées par le dumping salarial engendré par le détachement.

Le gouvernement conservateur élu en 2009 décide de faire évaluer les conséquences d'une éventuelle mise en place d'un salaire minimum légal. Ces analyses vont montrer que l'établissement d'un salaire minimum légal n'aurait pas d'effet significatif sur l'emploi⁵⁶, même si certains effets au niveau sectoriel pourraient être attendus.

La nouvelle coalition SPD – CDU accédant au pouvoir en 2013 entérine finalement, dans son accord du 27 novembre 2013, le principe d'un salaire minimum national généralisé.

C'est sur cette base qu'un projet de loi est préparé par la ministre SPD du travail Andrea Nahles et finalement adopté par le Bundestag le 2 juillet 2014. En complément, la loi prévoit également la réforme des procédures d'extension des conventions collectives afin de « généraliser » plus facilement les salaires minima dans les branches où un niveau supérieur a déjà été fixé.

La loi de 2014 a en particulier abrogé la première condition de l'extension (dans la loi sur les conventions collectives) aux termes de laquelle une convention collective ne pouvait être étendue que lorsque les employeurs liés à celle-ci employaient au moins 50 % des salariés entrant dans son champ d'application. Ne subsiste désormais que la seconde condition selon laquelle l'extension doit être requise par l'« intérêt public », apprécié par le ministère du Travail. Celui-ci doit être saisi d'une demande d'extension désormais commune aux deux parties à la convention collective. La commission convoquée par le ministère pour négocier sur la demande doit approuver l'extension. Par ailleurs, la loi de 2014 a aussi généralisé à toutes les branches la procédure d'extension de la loi sur le détachement. Des questions se posent désormais sur l'articulation entre ces différentes procédures⁵⁷.

Modalités d'application

Le minimum salarial légal a été introduit à compter du 1^{er} janvier 2015, sous réserve d'une période transitoire pour les quelques branches dont les minima sont inférieurs au nouveau minimum général. Il doit s'appliquer à tous les actifs, y compris les travailleurs saisonniers, à une bonne part des stagiaires et aux mini jobs, indépendamment de la taille ou du pays d'origine de l'entreprise et des travailleurs.

⁵⁶ Chagny O. et Le Bayon S. (2014), *op. cit.*

⁵⁷ Rémy (2014), *op. cit.*

Les conventions collectives qui fixent un salaire minimum restent valables si le salaire minimum par secteur est supérieur au minimum général. Dans le cas contraire le salaire minimum est fixé à 8,5 euros de l'heure, soit environ 6,30 euros après perception de l'ensemble des cotisations sociales⁵⁸.

Une période de transition pour augmenter les salaires s'étend jusqu'en 2017. Les cinq branches qui venaient de négocier un salaire minimum inférieur à 8,5 euros bénéficient ainsi d'une période de transition de deux ans avant l'entrée en vigueur du salaire minimum légal⁵⁹. La profession des livreurs de journaux bénéficie, à titre exceptionnel, d'une période de transition de trois ans. Le contrôle de l'application de la mesure est assuré par les douanes.

3 700 000 personnes devraient bénéficier de cette mesure selon le gouvernement allemand, soit 10,5 % des salariés⁶⁰.

Tableau 1 : Salariés dont la rémunération était inférieure à 8,5 €/h en 2013

Branche	En % de l'ensemble des salariés gagnant moins de 8,5 €/heure		
	Est	Ouest	Allemagne
Agriculture, sylviculture et pêche	48,6	21	32,3
Industrie hors construction	20	6,4	8,5
Construction	20,2	6,8	9,9
Commerce	41,5	18,3	23,2
Hébergement et restauration	66,7	48	51,2
Transports et communication	22,9	8,1	11,4
Activités financières et d'assurance, activités immobilières, services aux entreprises	26,9	10,7	13,6
Administration publique et services collectifs, activités des ménages	16	8,9	10,3
Ensemble	24,2	10,6	13,2

Champ : entend par salarié les ouvriers, employés, fonctionnaires, sans les chômeurs avec un Ein-euro-jobs, les personnes handicapées dans un atelier de travail, les apprentis et les stagiaires. Les chiffres sont exprimés en pourcentage du nombre total de salariés pour chaque branche.

Sources : SOEP (SOEP v30beta); Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des IWH.

⁵⁸ Rapport de l'OCDE (2015), *Employment Outlook*.

⁵⁹ Cinq branches ont en effet négocié un salaire minimum inférieur à celui énoncé par la loi : industrie de la viande, exploitations agricoles, coiffeurs, services de blanchisserie et livreurs de journaux.

⁶⁰ Audition de Stephen SCHMID (Conseiller aux Affaires sociales de l'ambassade d'Allemagne), au COE, le 26 mai 2015.

Plusieurs catégories ne sont cependant pas concernées :

- les apprentis ;
- les personnes en formation ;
- les jeunes de moins de 18 ans sans diplôme ;
- les chômeurs de longue durée qui retrouvent un emploi pendant les 6 premiers mois de retour à l'emploi ;
- les personnes en stage d'une durée de moins de 3 mois ;
- les travailleurs à domicile ;
- les bénévoles et volontaires.

Une commission proposera tous les 2 ans l'évolution de ce salaire minimum, proposition devant être validée par un règlement pris au niveau fédéral et déclarée ainsi d'application générale. L'État n'a pas d'autre solution que d'approuver ou rejeter la proposition. La loi dispose que le salaire minimum doit protéger les salariés sans menacer l'emploi et que la commission doit également donner son avis sur l'évolution des conventions collectives.

Cette commission est composée de 6 membres et d'un président, qui sont conseillés par deux experts. Tous sont nommés par les partenaires sociaux selon le principe d'autonomie énoncé dans la loi fondamentale. Sa composition est renouvelée tous les 5 ans. Son président ne s'exprime qu'en cas d'absence de majorité⁶¹. La première éventuelle décision de réévaluation du salaire minimum est prévue pour fin juin 2016 au plus tard, pour une mise en œuvre le 1^{er} janvier 2017⁶².

2.2.2 La loi sur l'unité tarifaire

La loi relative à l'unité tarifaire (*Tarifeinheitgesetz*) a été adoptée par le Bundestag le 22 mai 2015⁶³. Elle met fin à la possible mise en concurrence des syndicats lorsque les conventions collectives de syndicats différents sont applicables dans une même entreprise. Pendant très longtemps, en cas de concurrence entre plusieurs conventions collectives, la jurisprudence retenait, pour des raisons pratiques, un principe (non écrit) d'application d'une seule convention collective dans l'entreprise, le plus souvent la convention collective « spéciale ». Ce principe a contribué à rendre le système allemand très ordonné, conformément à la règle statutaire des syndicats membres du DGB (« un établissement, un syndicat »). Mais ce principe d'unité conventionnelle a toujours été très critiqué (par la majorité de la doctrine) notamment pour des raisons constitutionnelles : affirmer qu'une seule convention collective s'applique dans l'entreprise aboutit à priver de leur convention collective les salariés adhérents du syndicat signataire de la convention évincée. Aussi, depuis un revirement en 2010, la Cour fédérale du travail permet que deux accords collectifs concurrents, négociés par deux syndicats différents pour un même groupe professionnel, s'appliquent dans une entreprise. Autrement dit,

⁶¹ Chagny O. et Le Bayon S. (2014), *op. cit.*

⁶² Rémy (2014), *op. cit.*

⁶³ Rémy P. et Henssler M. (2015), « La réforme du droit des conventions collectives en Allemagne : le pluralisme syndical est-il compatible avec l'autonomie collective ? », *Revue de droit du travail*, septembre.

l'employeur doit appliquer les conventions collectives en fonction de l'affiliation syndicale des salariés, ce qui entraîne une évidente complexité. L'employeur peut toujours appliquer à tous les salariés, y compris non syndiqués, la convention collective, mais alors par des clauses du contrat individuel qui renvoient à l'une des conventions collectives.

Selon la nouvelle loi, en cas de litige, c'est l'accord collectif conclu par le syndicat majoritaire⁶⁴ qui s'appliquera. En supprimant cette concurrence, le gouvernement entend donc clarifier le droit applicable.

À l'inverse, les syndicats sont partagés, les petits syndicats voyant dans la loi une limitation de leur autonomie et même de leur existence à terme. Cette loi a sinon pour objet en tout cas pour effet de favoriser plutôt les grands syndicats membres du DGB au détriment des autres syndicats, notamment ceux de métiers qui sont réapparus dans certaines professions particulières (conducteurs de locomotives, pilotes d'avion, médecins...). En effet, depuis une dizaine d'années ces syndicats de métiers cherchent à obtenir (souvent par la grève) des conventions collectives spécifiques à leur clientèle particulière et en substance accordant des conditions de rémunération plus favorables (que celles conclues par les syndicats du DGB, Ver.di en particulier). Or, si ces syndicats sont souvent très puissants dans le métier qu'ils représentent, ils le sont beaucoup moins si l'on additionne tous les salariés au niveau de l'établissement. La loi entrée en application en juillet accorde certes au syndicat minoritaire des nouveaux droits au stade de la négociation : droit d'être informé par l'employeur d'une négociation, droit de ratifier la convention signée par le syndicat majoritaire. Mais ces droits sont jugés insuffisants par les petites organisations par rapport aux enjeux. En tout état de cause, cette loi a déjà fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité déposé par le syndicat GDL. Plusieurs autres syndicats ont également annoncé qu'ils contesteraient la conformité de cette loi à la Loi fondamentale.

2.2.3 Autres ajustements complémentaires dont l'objectif est de répondre aux points d'attention soulevés par les lois Hartz

De nouvelles réformes structurelles ne sont pas actuellement envisagées. Toutefois, des aménagements sur le marché du travail sont intervenus récemment et d'autres sont à prévoir d'ici la fin de l'année 2015.

Dès 2013, ce sont les plafonds de rémunération des *mini* et *midi jobs* qui sont relevés. Les rémunérations maximum passent respectivement de 400 à 450 euros et de 800 à 850 euros. Par ailleurs, la cotisation salariale pour une retraite complémentaire devient obligatoire alors qu'elle n'était qu'optionnelle jusqu'à présent.

À l'automne 2015 Andrea Nahles, ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, doit présenter une nouvelle réforme de l'intérim (le régime de l'intérim a déjà été modifié au moins à trois reprises depuis 2002) et des contrats de prestations de service. La loi pourrait proposer les mesures suivantes :

- la durée maximale d'emploi d'un même intérimaire serait limitée à 18 mois ;

⁶⁴ C'est-à-dire, d'après la loi, par le syndicat qui a le nombre d'adhérents le plus élevé dans l'établissement.

- la rémunération de ce dernier devrait être égale à celle d'un salarié en CDI occupant les mêmes fonctions à partir de 9 mois de présence dans l'entreprise⁶⁵ ;
- la loi devrait interdire l'utilisation de salariés intérimaires en cas de grève. Actuellement, une seule disposition précise qu'un intérimaire peut refuser de travailler dans une entreprise touchée par la grève ;
- elle prévoirait également de limiter l'externalisation excessive d'activités et/ou de départements entiers afin de réduire la masse salariale des entreprises. En effet, des entreprises (dans l'industrie, notamment automobile, ou dans les services, comme la distribution) externalisent à des sociétés sous-traitantes des activités qui relèvent pourtant de leur cœur de métier⁶⁶.

Par ailleurs, un plan pour combattre le chômage de longue durée doit être mis en place. L'embauche de chômeurs de plus d'un an pourra être subventionnée à hauteur de 100 % du salaire, pour un budget de 150 millions d'euros par an. De plus, les *Job Centers* devraient voir leur dotation financière augmenter afin de leur permettre d'embaucher des conseillers spécialisés.

2.2.4 Des ajustements pour répondre à certains défis spécifiques du marché du travail en Allemagne

Le gouvernement allemand prévoit par ailleurs plusieurs projets afin de répondre à des problématiques propres au marché du travail allemand :

- le programme de « Partenariat pour la main-d'œuvre qualifiée » (*Partnerschaft für Fachkräfte*) lancé il y a quelques mois doit répondre au risque de manque de main-d'œuvre qualifiée. Des mesures doivent pallier ce manque en ciblant des profils particulièrement fragiles sur le marché du travail : femmes, seniors, immigrés, chômeurs de longue durée. Un groupe de travail réunissant le ministère du Travail et les partenaires sociaux a été créé à cette fin ;
- l'accès au marché du travail pour les réfugiés devrait être particulièrement favorisé en complément de ce programme visant le renouvellement de la main-d'œuvre. Il devrait faire l'objet d'une réforme de plus grande ampleur.

⁶⁵ Il faut ici préciser que l'Allemagne a utilisé la faculté donnée par la directive de 2008 sur l'intérim d'écarter le principe d'égalité de traitement par une convention collective. C'est ce qui a d'ailleurs conduit les employeurs dans l'intérim à conclure avec des syndicats minoritaires des conventions collectives comportant des minima salariaux très faibles. La justice a toutefois annulé fin 2010 ces conventions collectives au motif que le syndicat signataire n'était pas habilité à négocier dans le secteur l'intérim. Et c'est aussi ce qui a conduit le législateur à introduire en 2011 un salaire minimum spécifique à l'intérim.

⁶⁶ On se retrouve ici face à une problématique très classique du droit du travail : s'agit-il d'une vraie sous-traitance ou d'un prêt de main-d'œuvre déguisé ? Le législateur envisagerait donc de fixer dans la loi les critères de la « vraie sous-traitance ». Ces critères et l'instauration de présomptions viseraient à favoriser la sécurité juridique en simplifiant la tâche du juge.

3 Les effets des réformes au vu de la situation actuelle du marché du travail

3.1 Un effet sur l'emploi et le chômage désormais établi

Depuis 2005, 2,5 millions d'emplois ont été créés. Récemment, le pic historique de 43 millions d'actifs occupés a été atteint.

L'évaluation de l'Agenda 2010 dressée par l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) conclut à un impact significatif des réformes Hartz⁶⁷.

Selon l'Institut, ces réformes auraient accéléré l'appariement sur le marché du travail et contribué à une réduction du chômage de l'ordre de 20 %. L'impact aurait été particulièrement fort dans l'industrie et auprès des chômeurs de longue durée. Par ailleurs, la réorganisation du SPE aurait contribué à renforcer l'efficacité des réformes Hartz I et Hartz II⁶⁸.

Outre l'assouplissement de certaines règles du droit du travail, l'ensemble des politiques actives, le niveau d'exigence à l'égard des chômeurs, la réduction des allocations et des aides sociales, ainsi que la peur du déclassement attaché à la perception de l'ALG 2 auraient contribué à l'amélioration de la situation du marché du travail.

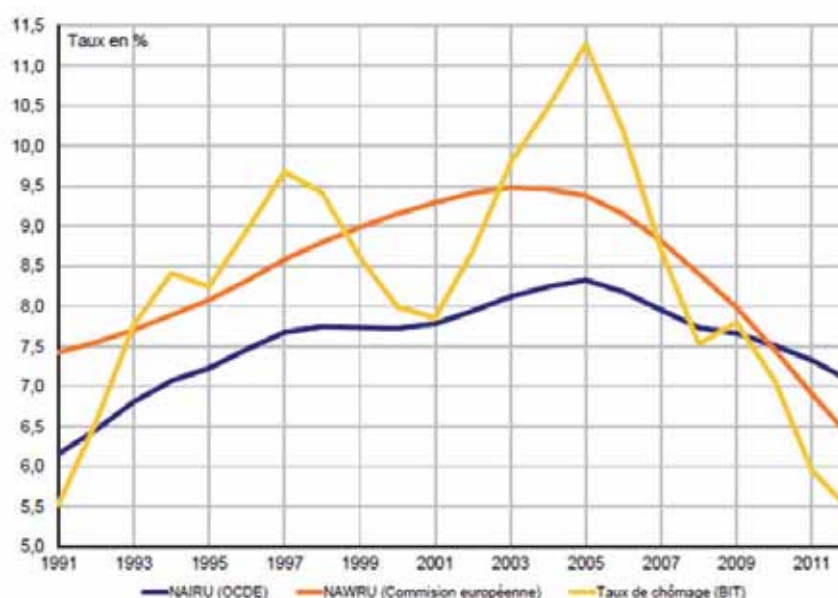
Les réformes Hartz auraient par ailleurs été d'autant plus efficaces qu'elles ont été conduites au moment opportun, en période haute du cycle économique, afin de répondre à la hausse durable d'un chômage structurel⁶⁹ (Graphique 8).

⁶⁷ Hertweck M. S. et Sigrist O. (2013), « The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany », *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – SOEP*, janvier.

⁶⁸ Direction Générale du Trésor (2013), « Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ? » *Trésor-Eco*, n° 110, mars.

⁶⁹ Audition d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

Graphique 8 : Évolution des NAIRU, NAWRU et taux de chômage en Allemagne



Champs : NAIRU et NAWRU sont deux indicateurs utilisés afin de rendre compte du niveau de chômage structurel. Le NAIRU correspond au taux de chômage ne provoquant pas une accélération de l'inflation. Le NAWRU correspond au taux de chômage ne provoquant pas une accélération de la croissance des salaires.

Sources : Direction générale du Trésor, sur la base de données OCDE, Commission européenne et Destatis.

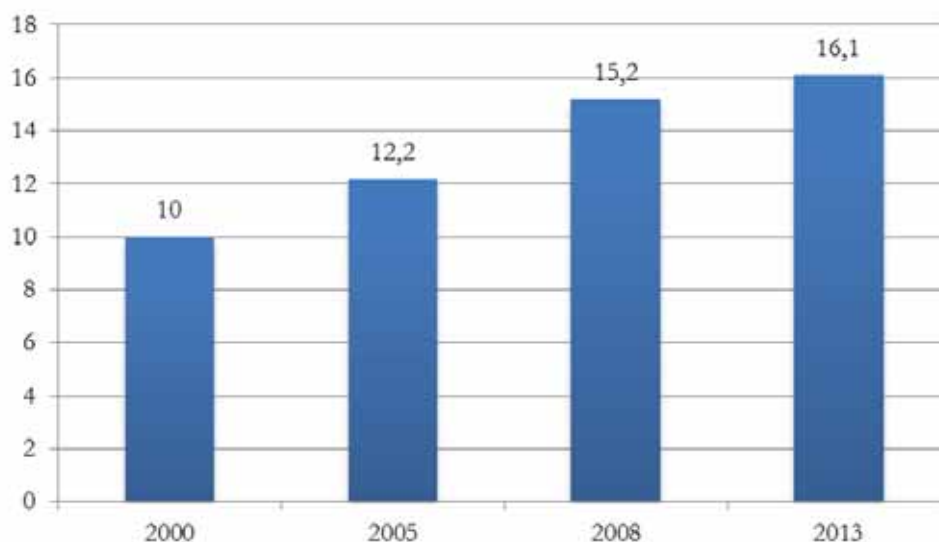
Au-delà de la réduction du chômage en tant que tel, les réformes auraient permis de faire sensiblement reculer les dépenses sociales. Les coûts liés au chômage – en termes de dépenses et de moins-values fiscales – sont passés de 92 milliards d'euros en 2004 à 68 milliards d'euros en 2007. Ceci s'explique principalement par la baisse de la durée d'indemnisation au titre de l'assurance chômage⁷⁰.

⁷⁰ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

3.2 Un coût social sujet à débat

Une hausse sensible de la pauvreté et des inégalités dans les années 2000

Graphique 9 : Taux de risque de pauvreté après transfert



Source : données Eurostat.

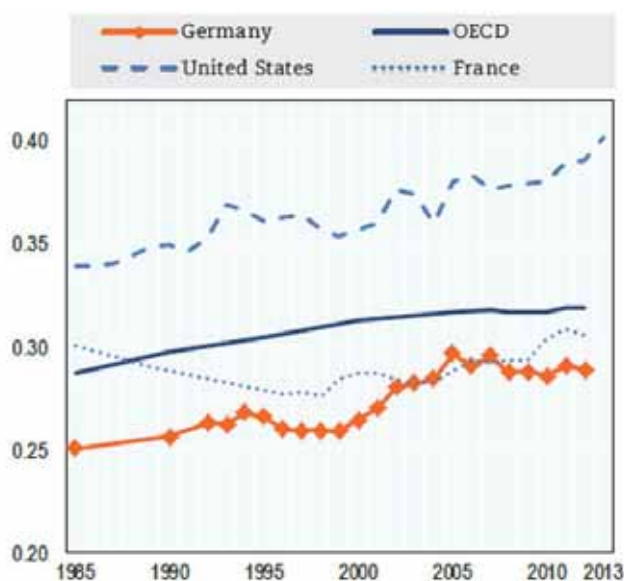
Si le taux de risque de pauvreté n'a progressé que de manière modérée et s'est maintenu à un niveau inférieur à la moyenne européenne lors de la crise, celui-ci a tout de même connu une forte augmentation au début des années 2000. Ainsi entre 2000 et 2008, celui-ci augmente de 5,2 points (Graphique 9).

Cette évolution s'explique notamment par le faible niveau de rémunération d'une partie des salariés en-dessous du seuil de pauvreté. Ceci reflète au moins en partie l'un des effets structurels des réformes Hartz : elles ont remis en emploi des personnes sur des contrats temporaires ou à temps partiel. Compte tenu du faible nombre d'heures travaillées⁷¹ pour ces emplois, ils sont plus sujets au risque de pauvreté.

L'évolution du coefficient de Gini pour l'Allemagne, représentatif de l'état des inégalités, montre la même évolution. Au cours des quinze dernières années, ce coefficient connaît une hausse sensible avant de se stabiliser à un niveau similaire à celui de la France avant la crise. Cette hausse est initiée dès 1999, avant même la mise en œuvre des lois Hartz. Ces dernières s'inscriraient ainsi dans un mouvement d'ensemble où s'accentuerait la modération salariale avant même leur mise en œuvre (Graphique 10).

⁷¹ Elles sont inférieures en Allemagne à celles enregistrées en zone euro ou dans l'Union européenne.

Graphique 10 : Évolution du coefficient de Gini après prélèvements et transferts



Source : données OCDE.

Au total, la période 1999 – 2005 est marquée par une croissance importante des inégalités. Cette croissance est alimentée par la fragilisation de profils spécifiques :

- les foyers sans emploi. Selon l'OCDE, ces foyers, bien que proportionnellement peu nombreux en comparaison avec d'autres pays européens, pèseraient plus fortement sur les résultats de l'Allemagne en raison de l'efficacité limitée des transferts pour réduire la pauvreté ;
- les contrats atypiques⁷², qui concernaient 40 % des salariés en 2013 ;
- les femmes, qui travaillent majoritairement à temps partiel⁷³. Leur taux d'activité se situerait à 52 % en équivalent temps plein au lieu de 70 %⁷⁴ ;
- les salariés au plus faibles revenus dans les services, qui ont connu la plus forte modération salariale entre 1990 et 2008⁷⁵, contribuant notamment à la compétitivité de l'industrie allemande⁷⁶.

Cette évolution des inégalités de revenus expliquerait en partie la polarisation importante des patrimoines : alors que les 60 % des foyers les plus pauvres ne détenaient que 6 % de la richesse nationale en 2010, les 10 % des foyers les plus aisés en détiendraient 60 %, un niveau de 10 points supérieur à la moyenne de l'OCDE (Graphique 11)⁷⁷.

⁷² En incluant emplois à temps partiel, à durée déterminée et les formes d'auto-entrepreneuriat.

⁷³ Il faudrait aussi tenir compte de l'évolution des règles sur le congé parental.

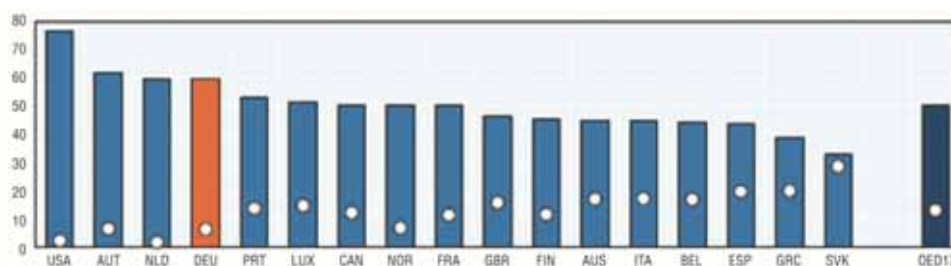
⁷⁴ OCDE (2015), *In It Together, Why Less Inequality Benefits All*, mai.

⁷⁵ Dustmann et al. (2014), *op. cit.*

⁷⁶ La valeur-ajoutée apportée par l'industrie à un produit fini ne représenterait que 30 % de la valeur-ajoutée totale. (note 40).

⁷⁷ OCDE (2015), *op. cit.*

Graphique 11 : Distribution nette des richesses en 2010



Lecture : la colonne indique pour chaque pays la part de la richesse nationale détenue par les 10 % les plus riches de la population. Le rond blanc indique la part de richesse nationale détenue par les 60 % les moins riches de la population. Les pays sont classés de manière décroissante. Les résultats sont indiqués pour l'année 2010 ou l'année la plus récente avant cette date en cas d'absence de données pour l'année de référence.

Source : données OCDE.

Bien que ralentie, la croissance du taux de pauvreté s'est poursuivie depuis 2007

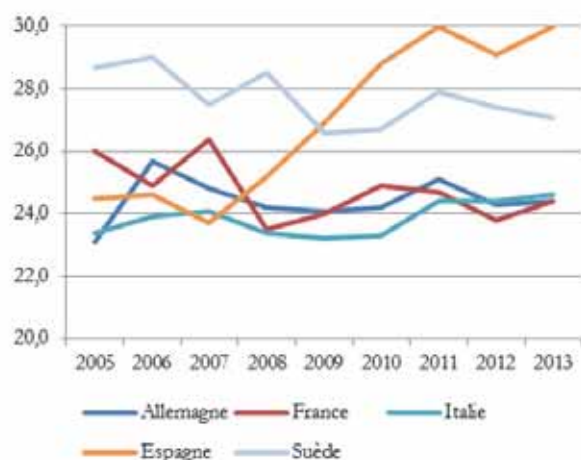
La situation relativement bonne sur le marché du travail n'a pas entraîné de dégradation significative des indicateurs de condition de vie lors de la crise, malgré la chute du PIB rencontrée en Allemagne. Ni les indicateurs de pauvreté et ni ceux d'inégalités n'ont connu de dégradation prononcée.

Alors que de nombreux pays européens ont vu leur taux de pauvreté⁷⁸ avant transferts augmenter au cours de cette période, le taux de pauvreté allemand a progressé à un rythme ralenti, largement en deçà des évolutions observées dans les pays du sud de l'Europe (Graphique 12).

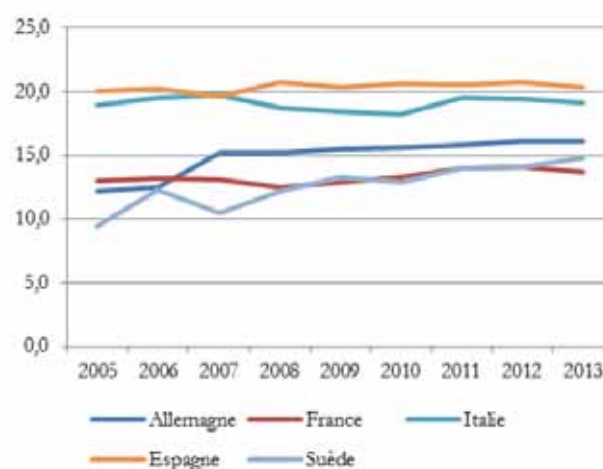
En revanche, alors que le taux de pauvreté avant transferts sociaux affiche une légère inflexion lors des années de crise, le taux de pauvreté après transferts sociaux augmente légèrement. Cette évolution laisse supposer que la relative hausse du taux de pauvreté s'explique plus par le recul du système redistributif que par la modération salariale pratiquée au cours de la période.

⁷⁸ Selon les critères européens, soit le pourcentage de la population totale aux revenus inférieurs à 60 % du revenu médian.

Graphique 12 : Évolution du taux de risque de pauvreté avant transferts



Graphique 13 : Évolution du taux de risque de pauvreté après transferts



Source : données Eurostat.

Ce moindre effet du système distributif s'explique notamment par le durcissement des règles permettant de percevoir un revenu de remplacement en cas de chômage. Ainsi, la hausse du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale⁷⁹ s'explique relativement par la forte progression des demandeurs d'emploi en situation de pauvreté.

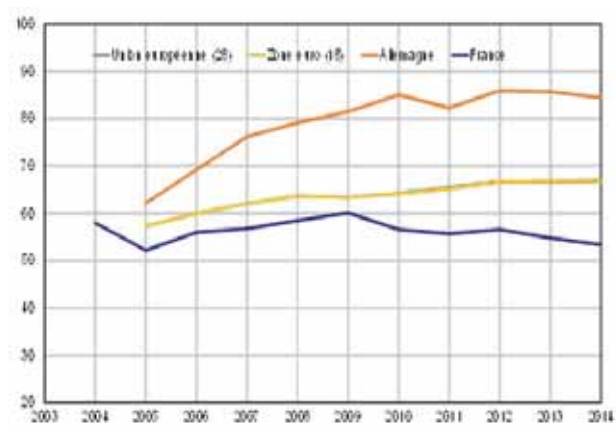
Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des personnes en emploi a augmenté dans une moindre mesure, notamment en raison du faible nombre d'heures travaillées mentionné précédemment (Graphique 14 et Graphique 15).

⁷⁹ Cet indicateur résume le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail. Les interactions entre les indicateurs sont exclues. Les personnes qui sont menacées par la pauvreté sont les personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux). La statistique « privation matérielle » couvre des indicateurs relatifs aux difficultés économiques, aux biens durables, au logement et à l'environnement de l'habitation. Les personnes en situation de privation matérielle grave ont des conditions de vie fortement affectées par le manque de ressources; quatre des neuf indicateurs de privation s'appliquent à elles: impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de chauffer convenablement le domicile, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours, v) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique. Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Graphique 14 : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale personnes en emploi de plus de 18 ans



Graphique 15 : Risque de de pauvreté ou d'exclusion sociale des personnes au chômage de plus de 18 ans



Source : Direction Générale du Trésor, sur la base de EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions).

Une situation à nuancer

Si l'évolution des inégalités et de la pauvreté est bien réelle, la situation de l'Allemagne reste en la matière plus favorable que la moyenne européenne et se situe à un niveau comparable à celui de la France⁸⁰. Par ailleurs, après l'ajustement des salaires au cours des années 1990 et 2000, la croissance du salaire horaire réel reste globalement positive et supérieure à la moyenne européenne entre 2009 et 2013. Si cette nouvelle dynamique salariale n'est pas en soi nécessairement un moyen de réduire la pauvreté au travail (tout dépend de la répartition des augmentations dans l'échelle de la distribution des salaires et du nombre d'heures travaillées), elle constitue toutefois une rupture avec une longue période de modération salariale, ayant surtout pesé sur les revenus les plus faibles. En outre, l'instauration du salaire minimum au 1^{er} janvier 2015 devrait bénéficier en priorité aux travailleurs les moins qualifiés (*cf. infra*).

Suivant la même logique, le coefficient de Gini en Allemagne a connu une augmentation importante entre 2000 et 2005, mais il est resté quasiment stable depuis. En 2008, le niveau d'inégalité était à un niveau similaire à celui de la France. Lors de la crise, la stabilité du coefficient de Gini contraste avec la situation d'un bon nombre d'autres pays européens où il a augmenté (Graphique 10).

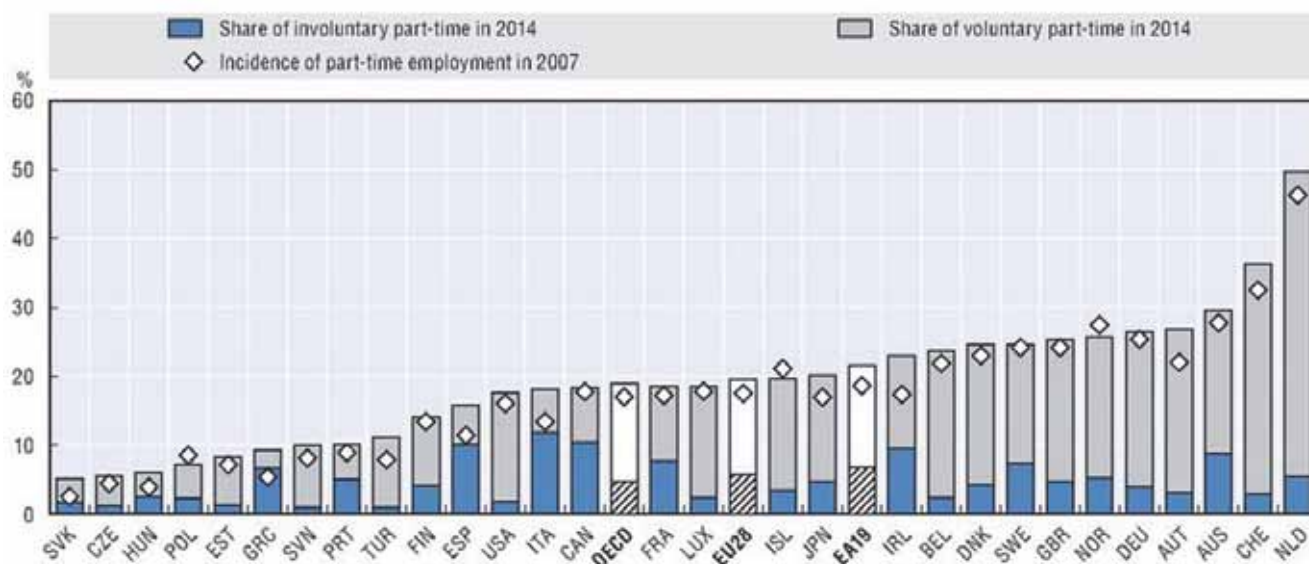
Enfin, nombre des faibles revenus induits par les formes allemandes de travail atypique apportent un revenu d'appoint dans des foyers au revenu global parfois plus conséquent : femmes préalablement au foyer, étudiants, second travail complémentaire, etc. En tenant compte des transferts au sein des familles et du système de redistribution, la part des travailleurs pauvres (salariés et non-salariés), était de 8,6 % parmi les personnes de 18 ans et plus en 2012, un niveau proche de la moyenne de l'Union européenne (8,9 %) et légèrement supérieur à la proportion observée en France (8 %) ⁸¹.

⁸⁰ Selon les données Eurostat pour 2013, l'indice de Gini est légèrement inférieur en Allemagne (29,7 contre 30,1 en France), mais le taux de risque de pauvreté y est un peu supérieur (16,1 % contre 13,7 %).

⁸¹ Chagny O. et Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », *La Note d'analyse*, n° 33, France Stratégie, août. Source : données Eurostat.

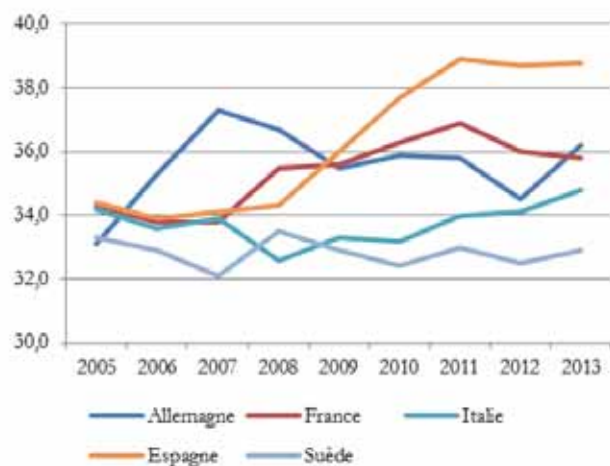
À partir de 2003, la flexibilisation aurait aussi permis aux actifs d'avoir plus de latitude dans la détermination de leur temps de travail, le temps partiel n'étant pas nécessairement subi (Graphique 16).

Graphique 16 :
Part de temps partiels volontaires et subis en 2014 et comparaison avec 2007

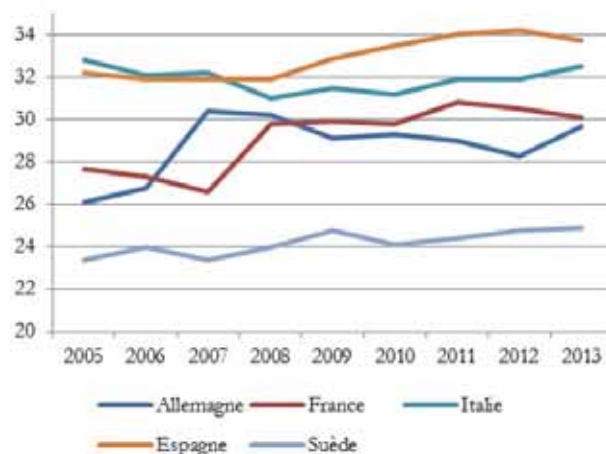


Source : données OCDE (2015), *Employment Outlook*.

Graphique 17 : Évolution du coefficient de Gini avant prélèvements et transferts



Graphique 18 : évolution du coefficient de Gini après prélèvements et transferts



Lecture : le coefficient de Gini mesure la répartition des richesses de 0 à 100, 0 représentant l'égalité parfaite et 100 l'inégalité totale. Les pays les plus égalitaires d'Europe se rapprochent de 20. À l'inverse, un pays est considéré dans une situation de déséquilibre lorsque celui-ci dépasse les 40 pour se rapprocher des 50 - 60.

Source : données Eurostat.

3.3 Les ajustements récents : quelques éléments de réponse aux évolutions observées dans les années 2000

Bien que la logique d'ajustement initiée afin de répondre à l'accroissement des inégalités vienne juste d'être engagée, les premiers effets de la mise en place du salaire minimum fournissent quelques éléments de réponse quant aux perspectives de réussite de la démarche.

L'instauration d'un salaire minimum national s'est réalisée, pour l'instant, sans impact négatif sur l'emploi

Les premiers constats suivant l'introduction du salaire minimum interprofessionnel ne semblent pas, du moins à ce stade, induire d'effets négatifs pour l'emploi. Le niveau du revenu (fixé à 8,5 euros de l'heure), les dérogations prévues pour certains publics (jeunes, chômeurs de longue durée) et le délai d'adaptation laissé aux entreprises de certaines branches (2 ans) apportent des éléments de souplesse de nature à minimiser les effets potentiels sur l'emploi. Par ailleurs, la conjoncture économique, avec un niveau de chômage historiquement bas et une inflation proche de zéro devrait également limiter l'impact sur l'emploi et sur le nombre d'heures travaillées⁸². La réforme pourrait par ailleurs être bénéfique, en particulier pour limiter le nombre d'emplois vacants en les rendant plus attractifs⁸³. L'ajustement dans l'industrie devrait se réaliser sur les marges des entreprises et les secteurs intensifs en main-d'œuvre n'ont pour l'instant pas connu de répercussion en ce domaine, notamment à l'est.

Par ailleurs, selon les premières évaluations⁸⁴, l'instauration du salaire minimum donne actuellement lieu à un effet de substitution des *mini jobs* (- 140 000) vers des emplois assujettis aux contributions sociales dans les secteurs relativement intensifs en main-d'œuvre (+ 60 000). Ceci pourrait s'expliquer par des raisons liées au coût du travail :

- la part employeur des cotisations sociales s'élève à 30,9 % dans le cas des *mini jobs* contre 20,7 % pour les employés sujets à des contributions sociales. Jusqu'à présent, les entreprises compensaient ce décalage par une baisse du niveau de salaire net. Cette option n'est maintenant plus possible pour les faibles rémunérations en raison du salaire minimum ;
- de plus, les exigences administratives ont été renforcées (*cf. infra*), rendant la gestion des *mini jobs* par l'entreprise plus onéreuse

Les débats se concentrent sur l'efficacité opérationnelle de la réforme relative au salaire minimum

Les principaux débats autour de l'introduction du salaire minimum se focalisent sur les conditions de sa mise en œuvre. Les décrets d'application ne prévoient en effet, selon les syndicats, que des mesures floues et peu contrôlables, alors même que le patronat les considère comme des lourdeurs administratives difficilement applicables.

⁸² Spermann A. (2015), « What's New With Germany's Minimum Wage? », *IZA Newsroom*, avril.

⁸³ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

⁸⁴ Deutsche Bundesbank (2015), *Monthly Report*, August, Vol. 67, N° 8

Pour les premiers, la possibilité pour l'employeur de fournir aux douanes un temps de travail estimé à l'avance et non un décompte précis des heures travaillées laisse la place à de potentiels contournements. Pour les seconds, l'article 17 de la loi relative au salaire minimum est au contraire particulièrement contraignant. Il impose aux entreprises de certaines branches (bâtiment, restauration et hôtellerie, expédition, transport et logistique, sylviculture, nettoyage de bâtiment, coiffure, industrie de la viande, livreurs de journaux et de paquets) de préciser les horaires de travail (début, fin, durée) pour tous les employés gagnant moins de 2 958 euros par mois. Cette obligation de documentation s'applique aussi à tous les « mini-jobbers ». Ces informations devront être consignées durant deux ans par chaque entreprise, en cas d'un contrôle des douanes⁸⁵. Par ailleurs, les entreprises sont tenues de s'assurer du respect de la loi par leurs sous-traitants.

Alors même que 71 % des salariés concernés par les hausses de salaire travaillent dans un établissement sans conseil d'établissement, la mise en application progressive de la loi constitue un défi pour les pouvoirs publics allemands⁸⁶. La ministre Andrea Nahles a finalement annoncé le 30 juin l'abaissement du plafond de 2 958 euros à 2 000 euros. Elle a annoncé par la même occasion la restriction du contrôle du respect de la loi par les sous-traitants⁸⁷.

Certains syndicats redoutent par ailleurs que des employeurs remplacent des salariés disposant d'un contrat de salarié classique (*Arbeitsvertrag*) par des travailleurs indépendants rémunérés à la tâche (*Werkvertrag*, voir *supra*, les débats sur la sous-traitance) sans durée de travail prévue, ou qu'ils recourent davantage à des heures supplémentaires non rémunérées.

Les juges allemands auront probablement à préciser aussi la définition de l'assiette du salaire minimum, à savoir quels éléments de rémunération sont pris en compte dans cette définition.

Des effets sur le revenu réel difficiles à chiffrer ?

Plusieurs éléments chiffrés viennent alimenter le débat autour des effets de la mesure, au moins dans un premier temps, lorsque celle-ci sera pleinement effective en 2017.

Ce sont environ 3 700 000 salariés qui devraient voir leur fiche de paie augmenter, soit presque 10 % de la population active, pour un montant proche de 10 milliards d'euros au total. Ainsi en janvier 2015, le salaire minimum allemand, standard de pouvoir d'achat⁸⁸, était estimé à 1 441 euros⁸⁹. Il se positionnait comme le deuxième plus élevé de l'Union Européenne derrière le Luxembourg, et 104 euros au-dessus de la France⁹⁰.

⁸⁵ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁸⁶ Odile Chagny et Sabine Le Bayon (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin.

⁸⁷ Planet Labor, 1^{er} juillet 2015, n° 9165.

⁸⁸ Pour lisser l'effet des écarts de prix entre pays, Eurostat utilise des taux de conversion particuliers appelés « parités de pouvoir d'achat » (PPA). On utilise des PPA qui tiennent compte des dépenses de consommation finale des ménages dans chaque pays pour convertir les salaires minimums mensuels exprimés en euros ou en devises nationales en une unité artificielle commune appelée « standard de pouvoir d'achat » (SPA). Comme les PPA pour 2014 et 2015 ne sont pas encore disponibles, elles sont remplacées par les PPA de l'année 2013.

⁸⁹ Estimation mensuelle selon la moyenne horaire de l'ensemble des branches en Allemagne. Le résultat final est ajusté en prenant également en compte la parité de pouvoir d'achat.

⁹⁰ Eurostat (2015), « Les salaires minimums mensuels variaient de 1 à 10 dans l'UE au 1^{er} janvier 2015 », *Communiqué de Presse*, 26 février.

Les premiers éléments disponibles à l'été 2015⁹¹ indiquent que l'introduction du salaire minimum légal devrait avoir en pratique une influence significative sur la structure des salaires. Au 1^{er} trimestre 2015 la croissance des salaires a été ainsi particulièrement élevée pour deux types de salariés :

- les mini jobbers partout en Allemagne ;
- les travailleurs faiblement qualifiés notamment en Allemagne de l'est. Au 1^{er} trimestre 2015, la croissance des salaires horaires des personnes non qualifiées dans les Länder de l'ancienne Allemagne de l'est est estimée à 9,3 % selon la Bundesbank, contre 1,8 % dans le reste du pays à niveau de qualification équivalent. Elle est toutefois très variable selon les secteurs.

Il faut cependant tenir compte d'autres données.

D'une part, la plupart des salariés concernés par le salaire minimum sont en situation de sous-emploi. La hausse de salaire doit ainsi être nuancée par le faible nombre d'heures généralement travaillées : 31 heures en moyenne pour les salaires au niveau minimum contre 37 heures pour les salaires supérieurs⁹².

D'autre part, le salaire minimum représenterait 53 % du salaire médian à la date de pleine effectivité. Il sera donc à un niveau situé dans la fourchette haute en comparaison avec la plupart des pays européens en 2013⁹³. Toutefois, 700 000 personnes ne devraient plus être touchées par la mesure en raison de la dynamique générale de hausse des salaires.

Enfin, seules 60 000 personnes sortiraient de la situation d'« Aufstocker » cumulant ALG II et salaire. Cela représenterait tout de même entre 700 et 900 millions d'euros d'économies⁹⁴, mais toucherait un nombre relativement limité de personnes au regard des 1,3 million de personnes bénéficiant actuellement du dispositif de complément de revenus⁹⁵.

⁹¹ Deutsche Bundesbank (2015), *Monthly Report*, August, Vol. 67, n° 8

⁹² Odile Chagny et Sabine Le Bayon (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin.

⁹³ Données OCDE.

⁹⁴ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁹⁵ Odile Chagny et Sabine Le Bayon (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin.

Conclusion

Les lois Hartz ont introduit de nouveaux éléments de flexibilité sur le marché du travail allemand, qui ont contribué à sa réussite depuis le milieu des années 2000. Pour autant, ces quatre lois successives s'inscrivent dans une politique économique d'ensemble et dans un modèle de relations professionnelles laissant une large place à la négociation. Ainsi, l'agenda 2010 est venu compléter et probablement catalyser une logique déjà existante au sein du marché du travail allemand.

Les réformes les plus récentes, notamment la mise en place d'un salaire minimum légal s'inscrivent dans cette continuité : sans revenir sur la logique des mesures prises au début des années 2000, elles cherchent à en tempérer certains des effets négatifs.

Autriche

Introduction

Depuis la crise, l'Autriche n'a pas fondamentalement réformé le cadre de son marché de l'emploi, qui est demeuré relativement stable sur le plan institutionnel. Sa situation mérite d'être analysée : bien que rarement citée en exemple dans les analyses sur l'emploi, l'Autriche obtient des résultats remarquables. Ces derniers s'expliquent par plusieurs éléments :

- son système de relations sociales est fondé sur le consensus à tous les niveaux ;
- son économie tient une place à part, intégrée en tant que rouage intermédiaire essentiel du système de production industriel allemand et est-européen ;
- enfin, le gouvernement a conduit, dès le début des années 1990, une réforme fondatrice reposant sur l'accompagnement renforcé des chômeurs ainsi que sur des politiques actives exigeantes favorisant la mobilité sur le marché du travail.

Depuis ces réformes, et malgré la crise, l'Autriche est parvenue à maintenir un taux de chômage parmi les plus bas d'Europe. Cependant, même si son impact direct fut limité, la crise a révélé les faiblesses du marché du travail autrichien. L'analyse des contrecoups de la crise permet d'illustrer ainsi :

- les travers du système ;
- les mesures déjà engagées pour y porter remède.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,9	71,1	71,1
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	4,9 ^b	4,6	5,7
– des jeunes (moins de 25 ans)	9,4	8,9	10,3
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	27,2	26,3	27,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	8,8	9,6	9,2
Indice de protection des contrats permanents	2,44*	2,44	2,44***
Indice de protection des contrats temporaires	2,17*	2,17	2,17***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,9	-1,6	1,5***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	26,5*	29,9**	31,7 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	48,8	48,5	49,4
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	12,0	14,5	14,1
Coefficient de Gini du revenu disponible	26,2	27,4	27,6

Les sources et les définitions sont reportées dans le Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

^p : provisoire

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Absente de nombreuses analyses comparatives, l'Autriche affiche pourtant des résultats parmi les meilleurs en Europe depuis 20 ans	52
1.1	Un contexte économique et social spécifique	52
1.1.1	Un système fondé sur la recherche de consensus.....	52
1.1.2	Une place à part, entre économie de service et interface industrielle de l'Allemagne avec son Hinterland.....	53
1.2	Un marché du travail alliant mobilité et sécurité	53
1.2.1	Un marché du travail caractérisé par une grande flexibilité.....	54
1.2.2	Une sécurité du marché du travail autrichien fondée sur la priorité donnée au retour à l'emploi.....	56
1.2.3	Une dynamique qui masque une certaine segmentation du marché du travail entre emplois stables et situations précaires	62
2	Impact de la crise et réformes du marché du travail.....	64
2.1	Une crise aux effets limités sur l'emploi global mais augmentant la segmentation sur le marché du travail	64
2.2	Premières mesures conjoncturelles pour faire face à la crise	64
2.3	Des faiblesses accentuées par la crise, rendant nécessaires des ajustements en cours.....	64
2.3.1	La question du salaire minimum, une problématique traitée au niveau des branches	65
2.3.2	Un ajustement des mesures d'accompagnement et d'activation pour certaines populations trop faiblement ciblées par les politiques existantes	65
	Conclusion.....	68

1 Absente de nombreuses analyses comparatives, l'Autriche affiche pourtant des résultats parmi les meilleurs en Europe depuis 20 ans

1.1 Un contexte économique et social spécifique

1.1.1 Un système fondé sur la recherche de consensus

Il en va du dialogue social comme du système politique : compromis et partage des pouvoirs sont les deux grands principes qui structurent le marché du travail autrichien, tant au niveau national pour définir la politique de l'emploi et les accords de branche qu'au niveau de l'entreprise pour s'adapter à la conjoncture.

Le partenariat social se concrétise au niveau national sous la forme de trois chambres représentatives :

- Chambre économique fédérale (pour les employeurs et travailleurs indépendants) ;
- Chambre fédérale du travail (pour les employés) ;
- Chambre de l'agriculture (pour les agriculteurs).

Il est obligatoire, tant pour les employeurs que pour les salariés, d'adhérer à ces chambres dont les représentants sont élus. La loi exige que le gouvernement les consulte avant chaque projet de loi à conséquences économiques, sociales ou financières. Chaque année, les négociations salariales se font au niveau des branches, sur le modèle de « négociations types » issues historiquement du secteur de la métallurgie. Des « clauses de délégation » permettent d'adapter les décisions au niveau de la région ou de l'entreprise, mais uniquement pour améliorer les conditions minimales décidées au niveau de la branche.

Le système ainsi conçu permet de couvrir 100 % des travailleurs par des accords collectifs alors même que 28 % seulement des travailleurs sont syndiqués⁹⁶. Il fonctionne sous forme de coalition entre entreprises et syndicats qui s'efforcent de maintenir un équilibre dans les conditions de travail : hausse de salaire/productivité, qualité de vie/concurrence.

Au-delà des relations au sein des entreprises, les partenaires sociaux jouent bien un rôle central dans le fonctionnement du marché du travail puisqu'ils coordonnent non seulement la politique de l'*Arbeitsmarktservice* (AMS) mais aussi les orientations du système de formation. Ainsi, à chaque strate organisationnelle du service public de l'emploi (SPE) la direction est copartagée entre l'administration et des représentants de l'ensemble des partenaires sociaux.

- Au niveau national, en charge de la définition des politiques publiques, le bureau administratif comprend 12 membres dont 6 sont nommés par les partenaires sociaux (3 par les syndicats, 3 par le patronat).
- Au niveau du Land, en charge de la mise en œuvre et de la définition des objectifs spécifiques au territoire concerné, la direction se compose d'un manager accompagné

⁹⁶ <http://fr.worker-participation.eu>

d'un adjoint, ainsi que de deux représentants pour les syndicats et deux représentants pour le patronat.

- Enfin, au niveau local, en charge de la conduite de la politique publique, le manager est accompagné de 4 personnes nommées au niveau du Land selon les recommandations des partenaires sociaux.

1.1.2 Une place à part, entre économie de service et interface industrielle de l'Allemagne avec son Hinterland

Le secteur tertiaire contribue à environ 70 % du PIB et emploie plus de deux tiers de la population active du pays. Le secteur agricole contribue à environ 1,5 % du PIB et emploie un peu moins de 5 % de la population active. Sa part dans le PIB diminue régulièrement. L'industrie, formée d'un réseau de PME connectées aux marchés d'Europe centrale, représente environ 30 % du PIB et emploie plus de 25 % de la population active. Les principaux secteurs industriels sont la métallurgie, l'électrochimie et l'ingénierie. L'économie est ainsi tournée vers l'international, 40 % de la richesse du pays provient des exportations⁹⁷.

C'est l'un des pays les plus riches de l'Union européenne avec un PIB par tête de 38 000 euros (deuxième derrière le Luxembourg)⁹⁸, même si l'Autriche rencontre des difficultés classiques à maintenir une trajectoire budgétaire rigoureuse et que la Commission européenne vient de rappeler, dans son dernier rapport du mois de mai, l'impératif de réforme du système de retraite.

1.2 Un marché du travail alliant mobilité et sécurité

Les bons résultats économiques de l'Autriche au cours des 20 dernières années alliés à la culture de compromis et de discussion tripartite ont garanti au pays une situation de l'emploi relativement stable, grâce aux bonnes performances du marché du travail et à la mise en œuvre de politiques d'activation en avance par rapport aux autres pays européens. Grâce notamment à cette réforme intervenue de manière précoce (avant la crise et les réformes réalisées à l'étranger), l'Autriche peut se vanter d'avoir maintenu un presque plein emploi tout au long des 20 dernières années en maximisant la mobilité et la transparence sur le marché du travail.

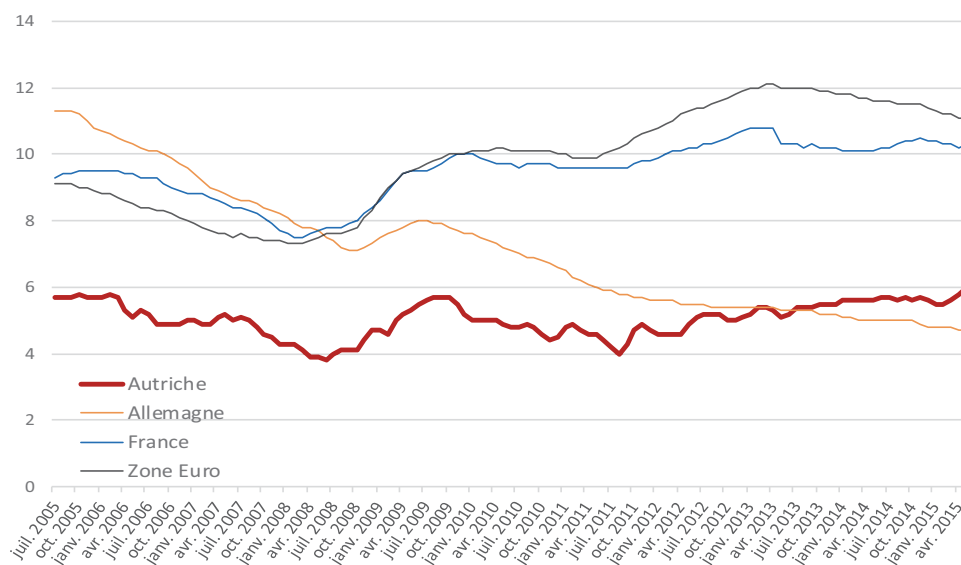
Ainsi, le taux de chômage n'a jamais dépassé 4 % tout au long des années 1990. En situation de quasi plein emploi, et malgré une légère hausse en fin de période, il est resté sous les 6 % depuis le début des années 2000 (Graphique 1). À ce faible taux de chômage s'ajoute une faible ancienneté dans le chômage : début 2015, avec une mobilité toujours importante sur le marché de l'emploi, la durée moyenne du chômage était de 100 jours. Enfin, la proportion de contrats temporaires est faible : seulement 9,1 % en 2014, contre 14 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne⁹⁹.

⁹⁷ <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/autriche/apprehender-le-contexte-economique>

⁹⁸ <http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/autriche>

⁹⁹ Données Eurostat.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage entre juillet 2005 et mai 2015



Source : données Eurostat.

1.2.1 Un marché du travail caractérisé par une grande flexibilité

Aucune grande réforme du fonctionnement du marché du travail n'a été entreprise depuis les années 2000. Les partenaires sociaux et le gouvernement ont jugé globalement satisfaisants les mécanismes de flexibilité interne d'une part ; et l'équilibre entre un régime de licenciement relativement souple et des mesures de sécurisation des parcours en cas de licenciement d'autre part.

Un droit du licenciement souple

Selon la classification retenue par l'OCDE pour déterminer le degré de protection de l'emploi des travailleurs permanents, l'Autriche se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : la protection de l'emploi permanent y serait ainsi sensiblement inférieure à celle prévalant en Allemagne, en France, en Italie ou aux Pays-Bas par exemple.

L'employeur n'a pas de raison à donner pour un licenciement, qu'il soit individuel ou collectif. Il doit cependant le notifier et respecter un préavis de 6 semaines à 5 mois en fonction de l'ancienneté. Un licenciement sans préavis ne peut s'effectuer en revanche que pour une « raison importante » relative aux performances ou à la conduite du salarié. En cas de licenciement, le conseil d'entreprise (« Betriebsrat ») est nécessairement consulté. Trois possibilités s'offrent lors de cette consultation qui circonscrit la possibilité de recours du salarié devant le juge :

- en cas d'accord du CE sur le licenciement, le salarié n'a pas le droit d'effectuer un recours ;
- en cas de refus du licenciement, le CE saisit lui-même le tribunal du travail afin de défendre les salariés licenciés ;
- en cas d'abstention du CE, cas le plus courant, le salarié peut saisir le tribunal à titre personnel s'il le souhaite.

Lors d'un tel recours, le tribunal juge du caractère abusif du licenciement selon des motifs spécifiques et particuliers à l'Autriche. Outre les cas de discrimination, le caractère abusif peut être déterminé par plusieurs situations : responsabilité familiale, dépôt de plainte contre l'employeur, maternité, etc.¹⁰⁰.

En cas de licenciement collectif¹⁰¹, l'entreprise doit le notifier au service public de l'emploi, l'AMS. Le SPE accompagne alors l'entreprise dans le processus de restructuration (Encadré 1).

Les règles de licenciements sont donc souples, et contribuent à favoriser la mobilité sur le marché du travail. L'ancienneté moyenne en emploi en Autriche s'élève à deux ans. Cette mobilité a pu également être favorisée par les règles d'indemnisation du chômage réformée depuis 2003.

Un système d'indemnisation du licenciement et d'assurance chômage dual contribuant à la mobilité sur le marché du travail

L'Autriche se caractérise par un régime d'assurance chômage ancien et par une réforme relativement récente du régime de l'indemnité de licenciement. **Le système d'indemnisation du licenciement** initialement en place en Autriche existait depuis 1921 et avait été étendu à l'ensemble des salariés en 1979. Avant la réforme de 2003, le montant de l'indemnité était croissant avec l'ancienneté. Il représentait 2 mois de salaire pour 3 ans de présence dans l'entreprise, et pouvait aller jusqu'à 12 mois de salaire pour 25 années d'ancienneté. Ce précédent système d'indemnisation posait deux problèmes majeurs selon le gouvernement autrichien : il aurait favorisé le maintien dans l'entreprise et constitué ainsi un frein à la mobilité, tout en étant trop onéreux pour les entreprises.

La réforme de 2003 a mis en place un nouveau régime indemnitaire. Les indemnités de licenciement ont été supprimées au profit d'un nouveau mécanisme : chaque mois, l'employeur verse sur un compte l'équivalent de 1,53 % de la rémunération du salarié. Au bout de trois ans d'ancienneté¹⁰², en cas de départ, l'employé peut solder son compte à la fin du contrat quelle qu'en soit la raison, ou conserver ses économies jusqu'à son prochain départ. Cette somme est due quelle que soit la raison du départ de l'entreprise : volontaire ou à la suite d'un licenciement. De manière générale, cette somme est rarement soldée directement lors des licenciements¹⁰³, sauf à servir au financement de formations professionnelles, notamment dans le cadre des fondations de travail (Encadré 1). Avec ces revenus versés de manière automatique, le système incite à la mobilité.

L'assurance chômage autrichienne propose un revenu de remplacement d'un montant de base compris entre 55 % et 60 % de la rémunération mensuelle précédente, pouvant aller selon la situation familiale jusqu'à 80 %.

¹⁰⁰ La loi fédérale sur l'égalité de traitement (2004, amendée en 2005) mentionne comme caractère abusif au licenciement : état matrimonial ; grossesse ; congé de maternité ; responsabilités familiales ; avoir déposé une plainte contre l'employeur ; sexe ; orientation sexuelle ; religion ; opinion politique ; âge ; affiliation et activités syndicales ; accomplissement du service militaire ou civil ; origine ethnique.

¹⁰¹ Le licenciement collectif revêt un caractère différent selon la taille de l'entreprise. Il nécessite dans une période de 30 jours le licenciement de 5 salariés dans une entreprise de 21 à 99, de 5 % de la masse salariale dans une entreprise de 100 à 600 personnes, de 30 employés dans une entreprise de plus de 600 personnes, ou encore le licenciement d'au moins 5 personnes de plus de 50 ans.

¹⁰² Si l'ancienneté est inférieure à 3 ans, le solde du compte est transmis au nouvel employeur pour alimenter le nouveau compte.

¹⁰³ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

Afin de percevoir cette allocation, le demandeur d'emploi doit justifier 52 semaines de cotisation dans les 24 derniers mois en cas de première demande, 28 semaines dans les 12 derniers mois pour les renouvellements et 26 semaines dans les 12 derniers mois pour les moins de 25 ans.

En fonction du temps de cotisation au régime, la durée d'indemnisation varie de 20 à 52 semaines :

- 20 semaines au minimum ;
- 30 semaines pour 156 semaines de cotisation dans les 5 dernières années ;
- 39 semaines pour 312 semaines de cotisation dans les 10 dernières années ;
- 52 semaines pour 468 semaines de cotisation dans les 15 dernières années si le demandeur d'emploi à plus de 50 ans¹⁰⁴.

La durée relativement courte de l'assurance chômage vise notamment à inciter les personnes licenciées à rechercher un emploi avant même la fin de leur préavis (qui est lui plutôt plus long qu'ailleurs).

Une fois les droits à l'assurance chômage épuisés, un dispositif de solidarité plus limité prend le relais. La durée de perception des allocations de solidarité est d'un an renouvelable sous conditions. Afin de continuer à percevoir ces allocations, le demandeur d'emploi doit rechercher un emploi activement, comme cela s'impose aussi au bénéficiaire de l'assurance chômage. Le montant de l'allocation est plafonné ; contrairement à l'assurance chômage, il dépend également des revenus des autres membres du foyer. En cas d'arrêt de la recherche d'emploi, le demandeur d'emploi bascule dans le régime des minima sociaux, dont le montant est déterminé selon le patrimoine possédé par la personne.

1.2.2 Une sécurité du marché du travail autrichien fondée sur la priorité donnée au retour à l'emploi

Dès le début des années 1990, l'Autriche a réformé son service public de l'emploi et les politiques de l'emploi afin de compléter la flexibilisation du marché du travail par un accompagnement renforcé des chômeurs. Ces réformes se sont traduites par :

- la refonte du SPE autrichien ;
- le développement de mesures d'activation strictes ;
- l'implication large des entreprises et du SPE dans le système de formation.

La refonte du SPE autrichien, moteur de cette dynamique

Au cours des années 1990, certaines évolutions du marché de l'emploi (multiplicité et opacité des formations, manque de mobilité sur le marché du travail) ont motivé la refonte du service public de l'emploi en Autriche. Un service public du marché de l'emploi (AMS) a été créé en 1994. Il a progressivement étendu son périmètre d'intervention au cours des premières années de son existence. L'AMS compte aujourd'hui 101 antennes régionales et 5 539 employés.

Le fonctionnement de ce nouveau service se fonde sur plusieurs principes clefs :

- une cogestion des politiques d'emploi : l'AMS définit les politiques d'emploi au niveau national à travers un organisme réunissant l'Etat, les entreprises, les syndicats, et la direction de l'AMS ;

¹⁰⁴ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy: Institutions, Procedures, Measures ».

- une mise en œuvre décentralisée grâce à une centaine d'agences qui maillent les 9 Länder autrichiens ;
- des méthodes managériales proches des principes du secteur privé : management par les objectifs ; « orientation client » ; démarche d'amélioration continue ; structuration d'une image de marque à travers un projet « d'entreprise »¹⁰⁵.

En application de ces principes, l'AMS a notamment entamé rapidement le tournant digital dans le courant des années 2000. Une application avec géolocalisation et envoi de notifications d'offres ciblées a été développée. 80 000 personnes auraient fréquemment utilisé l'application au cours des 6 premiers mois de l'année 2015. Le contact par SMS avec les 15-24 ans, rapidement généralisé aurait également rapidement prouvé son efficacité¹⁰⁶.

La participation des entreprises est également un des principes directeurs de fonctionnement de l'AMS. Ces dernières se sont ainsi trouvées au centre d'un ensemble de dispositifs au cours des vingt dernières années :

- l'AMS peut jouer le rôle d'agence de placement pour les personnes en situation d'emploi, au profit des entreprises. Son rôle n'est ainsi plus d'accompagner les seuls demandeurs mais de favoriser la mobilité sur le marché du travail en tant qu'élément essentiel de son bon fonctionnement ;
- le référencement des offres d'emploi auprès de l'AMS n'est pas obligatoire. Seul 38 % des offres sont référencées afin de favoriser le volontariat et ainsi la présence d'offres pertinentes, détaillées et de qualité. Le SPE autrichien mise donc sur l'implication volontaire afin d'améliorer l'appariement ;
- la définition des compétences et des savoir-faire nécessaires sur le marché s'inscrit dans une démarche à très long-terme. Dans ce cadre, le SPE autrichien a lancé un programme en collaboration avec les départements de Recherche et Développement de 12 secteurs différents. L'objectif est d'anticiper en amont les compétences nécessaires aux futurs métiers dans le très long-terme. Les formations définies dans ce cadre sont ensuite proposées à la fois par le SPE aux chômeurs et par les entreprises participantes à leurs salariés¹⁰⁷.

L'AMS constitue ainsi un rouage essentiel de la mobilité caractéristique du marché du travail autrichien. Ses résultats sont maintenant reconnus, alors même que son instauration ne s'est pas fait sans débats. Pour Johannes KOPF, actuel directeur de l'AMS, la réussite de son administration relève également de sa stabilité. Depuis 1994, aucun bouleversement majeur de son fonctionnement n'est intervenu.

Afin de garantir à chacun un retour à l'emploi, les politiques publiques se sont rapidement concentrées sur des mesures d'activation

Dès la mise en place de l'AMS, les politiques de l'emploi ont été conçues afin d'assurer un retour à l'emploi rapide et éviter le chômage de longue durée. Elles s'avèrent relativement

¹⁰⁵ Maria Hofstätter (2002), « Les réponses de la politique du travail autrichienne aux conditions de demain », *La Vie Economique - Revue de politique économique*, avril.

¹⁰⁶ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

¹⁰⁷ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

contraignantes pour le demandeur d'emploi qui bénéficie d'un accompagnement approfondi et de l'assurance ou allocation chômage sous de multiples conditions.

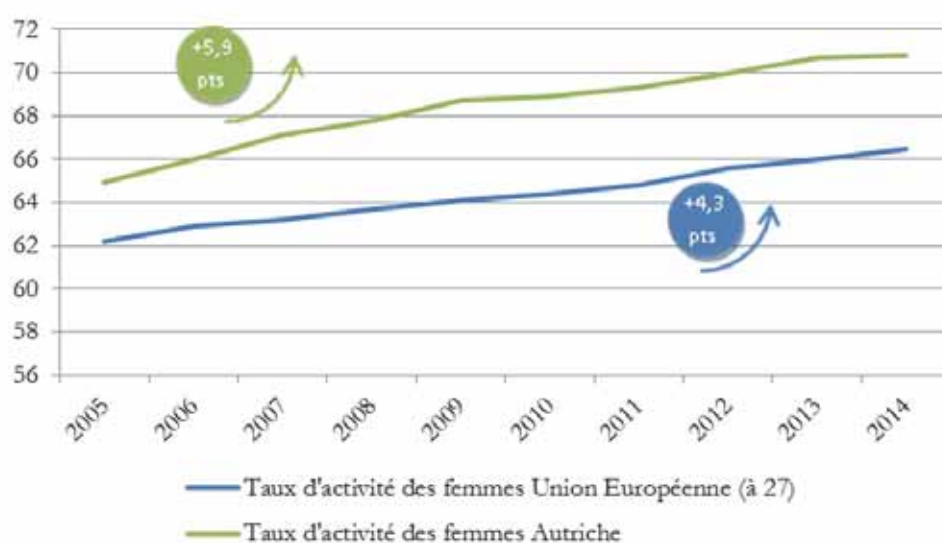
- La formation tient une part importante dans l'accompagnement proposé par le SPE. Afin d'ajuster efficacement l'offre de travail à la demande, elle représentait 60 % des 603 millions d'euros de budget de l'AMS dès 2002¹⁰⁸. Un ensemble de mesures incite les chômeurs à préférer la formation à l'inactivité. Aussi, un chômeur verra la durée de son assurance chômage étendue sur une période de 156 semaines en cas de formation au sein d'une fondation de travail, voire jusqu'à 209 semaines si la formation dépasse cette durée ou si la personne est âgée de 50 ans ou plus. Au-delà du système développé par l'AMS, les initiatives privées dans le cadre des fondations de travail financées initialement par les entreprises témoignent de cette priorité accordée à la formation (Encadré 1).
- Le suivi par l'AMS est très poussé : l'enregistrement en ligne auprès de l'AMS est recommandé avant même la fin du préavis de licenciement. Celui-ci est obligatoire dans les 24 heures du licenciement effectif. Par la suite, tout demandeur d'emploi bénéficie d'entretien approfondi dès le premier rendez-vous à l'AMS. Un plan de recherche est ainsi défini avant la fin du premier mois de chômage. Les rendez-vous se répètent ensuite chaque semaine, le chômeur devant prouver qu'il a répondu à plusieurs offres d'emplois sous peine de voir ses allocations suspendues. Un entretien approfondi est organisé tous les 3 mois.
- Les règles de recherche d'emploi en collaboration avec le bureau local de l'AMS sont strictes :
 - les 100 premiers jours, les offres proposées peuvent être uniquement en lien avec l'emploi précédent. Au-delà, le demandeur d'emploi se doit d'accepter une proposition de placement dès lors que celle-ci ne l'empêche pas de retrouver une situation similaire à l'ancienne ;
 - les 120 premiers jours, le demandeur d'emploi se doit d'accepter toute offre n'étant pas inférieure à 80 % de son ancien salaire, un palier qui descend à 75 % passé cette échéance ;
 - en cas de refus d'un emploi répondant à ces critères, l'assurance chômage est suspendue par l'AMS pour une période d'au minimum 6 semaines¹⁰⁹.
- Les politiques d'activation sont ciblées sur des profils de demandeurs d'emploi « à risque », plus susceptibles d'être en situation de chômage, afin de sécuriser leur parcours et limiter le chômage de longue durée :
 - pour les personnes de plus de 55 ans, les possibilités de départ anticipé en retraite ont été réduites. Pour ces salariés, les charges sociales patronales se voient appliquer un abattement incitant au maintien dans l'emploi. Des formations spécifiques leur sont également proposées. Au total, le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté de 37 % entre 1998 et 2007 ;

¹⁰⁸ Maria Hofstätter (2002), « Les réponses de la politique du travail autrichienne aux conditions de demain », *La Vie Economique- Revue de politique économique*, avril.

¹⁰⁹ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy: Institutions, Procedures, Measures ».

- pour les jeunes de moins de 18 ans, un programme étendu en 2008 prévoit la possibilité pour chaque personne sortant du système éducatif d'effectuer un apprentissage ou participer à un programme de formation professionnelle. Cet encadrement ciblé intègre des formations spéciales afin de se réappropriier les fondamentaux de la langue allemande et du comportement en entreprise ;
- pour les femmes, une refonte des allocations familiales a été mise en œuvre en 2008 afin de faciliter leur retour à l'emploi après une naissance. Plusieurs programmes ont par ailleurs été conçus pour augmenter le taux d'activité des femmes. Au total, le taux d'activité des femmes a connu une hausse de 6 points entre 2005 et 2014, il a atteint 70,8 % en 2014 (Graphique 2)¹¹⁰ ;

Graphique 2 : Évolution du taux d'activité des femmes en Union européenne et en Autriche de 2005 à 2014



Source : données Eurostat.

- pour les chômeurs de longue durée, des réductions de charges sont prévues pour les entreprises procédant à leur recrutement ;
 - enfin, les conditions d'accès à l'assurance chômage sont assouplies pour les personnes jugées « à risques » comme les jeunes et les personnes se retrouvant fréquemment en situation de chômage.
- Par ailleurs, l'accent est mis sur un ensemble de mesures pour développer l'entrepreneuriat et le travail indépendant : abaissement de charges, libéralisation des horaires d'ouverture par amendement de la loi *Gewerbeordnung*, programmes d'accompagnement spécifiques. En 2007, 30 000 nouvelles entreprises avaient été créées¹¹¹.

¹¹⁰ Données Eurostat.

¹¹¹ Commission Européenne (2015), *Commission Staff Working Document, Austria*, 26 février.

Encadré 1 : Les Fondations de travail (*Arbeitsstiftungen*), illustration des grands principes de fonctionnement du marché du travail autrichien

En 1987, l'Autriche a créé les « fondations de travail », structures de reclassement indépendantes de l'AMS permettant de mettre en place rapidement, avant même le licenciement effectif, des actions de reclassement et de qualification dans le cadre de restructurations. La première a été mise en place de manière pragmatique, grâce à une forte collaboration entre syndicats et employeurs lors d'une restructuration dans le secteur de la sidérurgie. Face au succès rencontré, l'expérience a été répétée et élargie à travers des initiatives privées, puis publiques.

Comment marchent-elles ?

Les fondations de travail impliquent souvent, au niveau régional, les acteurs du monde entrepreneurial, les acteurs publics (AMS, gouvernement régional, etc.) et les représentations locales des partenaires sociaux. Elles étaient initialement cantonnées à une expérience au niveau de l'entreprise. Elles sont à présent créées en fonction du besoin, de manière pragmatique, au niveau local, par ces différents acteurs. En 2009, 45 % des fondations étaient gérées par des entreprises et 45 % l'étaient au niveau régional.

Le but des fondations est de fournir aux salariés concernés par un chômage prévisible et massif, en cas de restructuration, soit une nouvelle orientation professionnelle, soit un complément de formation, soit une aide à la recherche d'emploi. Pour ce faire, l'accompagnement proposé est particulièrement fort : la durée moyenne d'une intervention est de 300 jours¹¹².

Comment sont-elles financées ?

Leurs fonds proviennent du capital de l'entreprise qui licencie, mais aussi de fonds publics, de l'intérêt de l'indemnité de reclassement touchée par les partants et dans une moindre mesure d'une cotisation sur les salaires des employés qui restent dans l'entreprise (moins de 1 % de la masse salariale¹¹³, selon les négociations entre syndicats, entreprise et autorités administratives et politiques impliquées)¹¹⁴.

Le financement de la fondation est ainsi le résultat de négociations entre la direction de l'entreprise ou des entreprises, les représentants du personnel et les acteurs territoriaux ou étatiques (région, commune, AMS).

Premiers éléments d'évaluation

Le succès a été tel que des entreprises les financent désormais indépendamment de leurs sources de revenus initial afin qu'elles leur proposent des candidats. Ce système a permis d'assurer le reclassement de certaines catégories de population ou de secteurs plus précaires, en évitant la hausse des tensions sociales. Ce fut le cas dans les secteurs du textile, de l'acier et de la céramique par exemple, qui ont connu une baisse de 50 % de la masse salariale¹¹⁵.

Ainsi, la fondation du sidérurgiste Voestalpine, créée en 1987 après la privatisation et la réduction de personnel, pouvait se targuer en 2007 d'avoir aidé en 20 ans plus de 4 600 anciens salariés à retrouver un nouvel emploi, avec un taux de réussite de 93 %. Pour la seule année 2009, plus de 2 000 personnes ont pu bénéficier de son soutien, le taux de réussite affichait alors

¹¹² Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

¹¹³ Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

¹¹⁴ AMS (2009), *Was ist ein Arbeitsstiftungen*.

¹¹⁵ Données OCDE, 2013.

86 %. De plus, 1 554 personnes ont pu bénéficier de l'aide de la fondation dans le cadre de leur congé de formation. Au fil du temps, la fondation s'est ouverte aux autres entreprises. En 2012, plus de 80 entreprises participaient à la fondation, représentant plus de 24 000 salariés¹¹⁶.

La première fondation de travail réunissait 12 entreprises. On comptait 81 fondations d'entreprise en 2011. À celles-ci s'adjoignent les fondations prévues par l'Etat en cas d'insolvabilité, les fondations de branche et les fondations régionales prenant en charge les salariés des PME et les personnes en fin de CDD. Bien que les fondations n'ont accompagné que 10 000 personnes en 2009 sur un total de 200 000 chômeurs¹¹⁷, elles peuvent jouer un rôle particulièrement important selon les secteurs et les entreprises. Ce système a largement contribué aux transitions des secteurs connaissant des bouleversements profonds.

Un système de formation initiale qui vise l'employabilité dès l'entrée sur le marché du travail

L'apprentissage est la clef de voûte du système de formation initiale autrichien. Il garantit l'employabilité et l'insertion rapide des jeunes sur le marché du travail. Il repose sur plusieurs principes :

- un investissement fort du système éducatif. Selon l'indicateur de dépense par élève au titre des établissements d'enseignement public et privé d'Eurostat, l'Autriche se place ainsi au 4^e rang de niveau de dépense par étudiant en Europe, avec 9 449 euros contre 6 842 euros en moyenne dans le reste de l'Europe¹¹⁸ ;
- un lien avec le SPE dès le début de l'adolescence avec deux visites obligatoires. La première visite dès 13 ans permet aux enfants de se familiariser avec le fonctionnement et les services proposés par l'AMS. Elle a également pour but de faciliter leur orientation progressive. La deuxième visite a lieu à 15 ans. Plus concrète, elle permet d'accompagner l'adolescent dans ces choix d'orientation entre les 3 branches qui lui sont proposées à 15 ans : professionnelle, technique ou générale ;
- une approche ascendante en collaboration avec les entreprises. Elles participent à la définition du contenu des apprentissages en collaboration avec les organisations syndicales et professionnelles de leurs branches. Ce système a pour but de favoriser l'apprentissage des savoir-être et des savoir-faire remontant du terrain et considérés comme essentiels par les employeurs ;
- L'apprentissage est réservé aux moins de 25 ans. Il entend ainsi constituer pour cette classe d'âge un avantage comparatif sur le marché du travail.

Au total, seul 20 %¹¹⁹ d'une classe d'âge poursuit ses études jusqu'à l'université, le reste de la génération suivant pour l'essentiel la voie de l'apprentissage. En 2011, 70 % d'une classe d'âge s'orientait vers ce type de formation¹²⁰. L'apprentissage permettrait ainsi à la majorité de la

¹¹⁶ Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en Ambassade, juillet 2015.

¹¹⁷ Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

¹¹⁸ Base de données Eurostat.

¹¹⁹ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

¹²⁰ Werner Eichhorst (2015), « Does vocational training help people find a (good) job? », IZA, janvier.

population d'acquérir les compétences nécessaires pour rapidement s'intégrer sur le marché du travail, tout en pouvant maintenir son employabilité et l'accroître via la formation continue¹²¹.

L'Autriche se trouve ainsi dans une situation de quasi plein emploi avec un chômage oscillant entre 3 et 6 % depuis 20 ans, et un taux d'emploi de 72 %.

En 2012, la durée moyenne de chômage était de 3 mois et seuls 25 % des demandeurs d'emploi étaient des chômeurs de longue durée. Une des principales réussites de l'AMS est d'avoir réussi à régulièrement adapter ses politiques actives ciblées et de contribuer à la fluidité du marché du travail.

1.2.3 Une dynamique qui masque une certaine segmentation du marché du travail entre emplois stables et situations précaires

La segmentation passe d'abord par un certain décalage entre les entreprises du cœur du modèle productif et les autres.

Les résultats généraux de l'Autriche en termes d'emplois sont ainsi parmi les meilleurs de l'OCDE, mais ils masquent une segmentation du marché du travail entre une population en majorité masculine, qualifiée, à forte valeur ajoutée et différents groupes aux situations plus précaires : femmes, personnes âgées, travailleurs non qualifiés, travailleurs saisonniers et personnes issues de l'immigration.

Les personnes qualifiées issues du système de formation professionnelle restent plus longtemps que la moyenne européenne dans leurs entreprises. L'industrie manufacturière autrichienne est spécialisée dans la moyenne technologie dont la stabilité de la main-d'œuvre et le développement de ses compétences garantissent le maintien de la compétitivité¹²².

La mobilité entre entreprises est par ailleurs à relativiser pour deux raisons :

- les mobilités internes au sein de chaque entreprise sont fréquentes. Par ailleurs, de nombreux emplois saisonniers se renouvellent chaque année au sein de la même entreprise ;
- 30 % des entreprises, notamment dans les services, représentent 70 % de la rotation totale des emplois¹²³.

La dualisation spécifique à l'Autriche concerne la place des femmes sur le marché du travail. En effet, peu de lieux permettent d'accueillir les jeunes enfants, et les femmes envisagent fréquemment d'interrompre leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. Ainsi, près de 30 % des crèches ne fourniraient pas de service l'après-midi. Si le taux d'activité des femmes était, en 2014, de 4 points au-dessus de la moyenne européenne, le taux de temps partiel s'élevait à 47,5 %, soit 15 points au-dessus de la moyenne européenne¹²⁴. L'emploi des femmes est souvent perçu dans ce dernier cas comme permettant de procurer un salaire d'appoint à un premier revenu plus stable.

¹²¹ À titre plus illustratif, on peut noter que ce type de formation constitue également une porte d'entrée pour des postes de direction. Début 2015, les ministres de la Défense, des Affaires sociales et de l'Industrie et des transports étaient tous trois d'anciens apprentis.

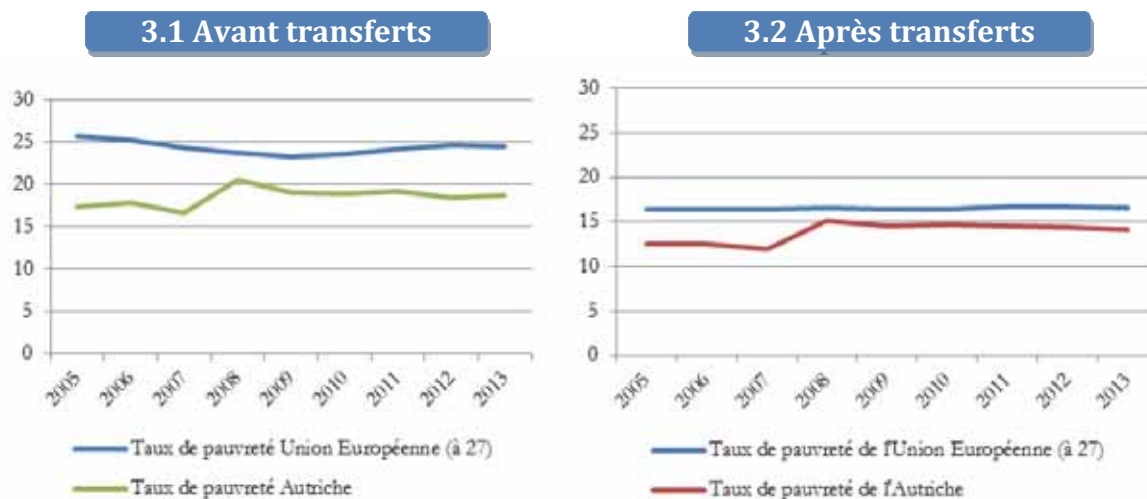
¹²² OCDE (2009), « L'Autriche », *Les études économiques de l'OCDE*, novembre.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

Le taux de risque de pauvreté avant transferts en Autriche reste toutefois parmi les plus faibles en Europe derrière les Pays-Bas, le Danemark et la République tchèque, inférieur de 5 points à la moyenne européenne (Graphique 3). Le taux de pauvreté après transferts s'établit à un niveau plus proche de la moyenne européenne, les revenus du travail relativement élevés étant compensés par des transferts sociaux plus faibles.

Graphique 3 : Évolution du taux de risque de pauvreté en Autriche et dans l'Union européenne avant et après transferts



Source : données Eurostat.

2 Impact de la crise et réformes du marché du travail

2.1 Une crise aux effets limités sur l'emploi global mais augmentant la segmentation sur le marché du travail

Bien que solide, l'économie autrichienne, fortement orientée vers les exportations, a souffert de la contraction de la demande internationale et a vu son PIB diminuer de 3,8 % en 2009. Les années 2010 et 2011 ont été marquées par une reprise sensible, suivie en 2012 et 2013 par une croissance atone. Le FMI ne prévoit ainsi une reprise de la croissance que pour 2015, avec une croissance autour d'1,9 % du PIB.

Pour autant, le chômage n'a pas progressé aussi fortement que dans d'autres économies européennes, passant de 3,8 % de la population active en 2008 à 4,8 % en 2009. Il oscille depuis entre 4 et 6 %, en fonction de la croissance annuelle.

2.2 Premières mesures conjoncturelles pour faire face à la crise

La relative résistance du marché du travail s'explique notamment par la souplesse d'un système fondé sur le dialogue social. C'est cette tradition de compromis, tant au niveau national qu'au niveau de l'entreprise, qui a permis de garantir l'emploi par des mesures conjoncturelles rapides :

- au niveau national, partenaires sociaux et gouvernement se sont accordés pour doubler les fonds de l'AMS dès 2009 ;
- au niveau local, les conseils d'entreprise ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de mesures de chômage partiel et dans le recours à la flexibilité interne plutôt qu'à des licenciements. L'ajustement du temps de travail a permis de contenir le chômage durant la crise de 2008 jusqu'en 2012 : en 2009, plus de 57 000 employés de 300 entreprises différentes étaient concernés par ces mesures¹²⁵.

2.3 Des faiblesses accentuées par la crise, rendant nécessaires des ajustements en cours

Paradoxalement, c'est actuellement que la situation sur le marché du travail autrichien semble la moins bonne depuis les réformes des années 1990. En mai 2015, le chômage s'élevait ainsi pour la première fois à 6 %¹²⁶.

La croissance atone au cours des dernières années constitue un risque pour les personnes au niveau de qualification faible, à la productivité en retrait par rapport aux niveaux de salaires proposés, notamment dans les services. Or le pays risque de se trouver en décalage pour ses coûts salariaux avec son voisin allemand, alors même que son économie en est largement dépendante.

¹²⁵ Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en ambassade, juillet 2015.

¹²⁶ Avant de revenir à 5,8 % en juillet (données Eurostat).

2.3.1 La question du salaire minimum, une problématique traitée au niveau des branches

En 2007, le gouvernement avait envisagé l'établissement d'un salaire mensuel minimum à 1 000 euros, soit 14 000 euros par an, car la majorité des entreprises rémunèrent 14 mois de salaire. Cette somme représentait 54 % du salaire annuel médian¹²⁷.

La question concernait pourtant une part limitée des salariés autrichiens, les salaires ayant connu des augmentations importantes. Seuls 1 à 3 % de la population active employée à temps plein aurait une rémunération mensuelle inférieure à ce seuil.

En pratique, les accords de branche ont permis en 2009 de garantir des minima salariaux en conformité avec ce seuil de 1 000 euros, sans passer par une loi.

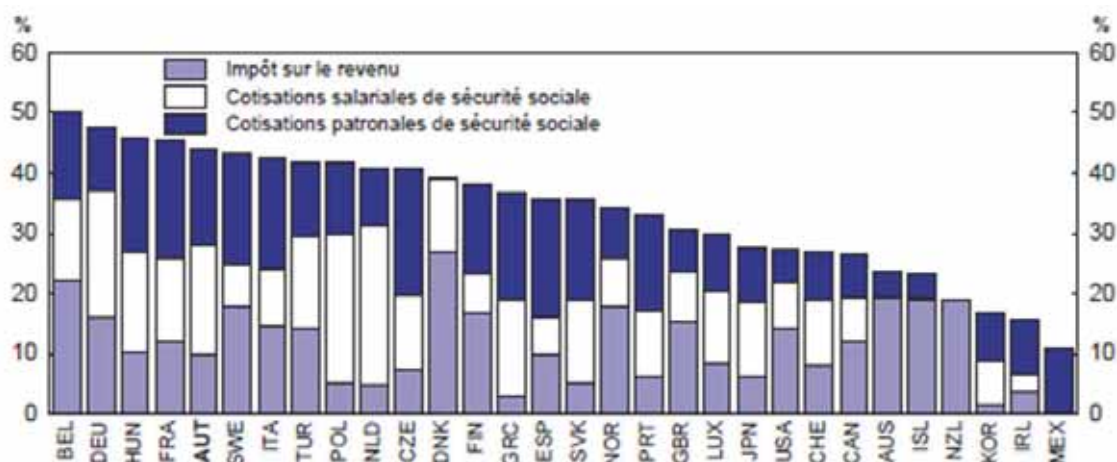
Ces accords ont été accompagnés par plusieurs réformes successives de la fiscalité sur les bas salaires, d'abord en 2009, puis en 2015, avec une priorité pour les foyers avec enfants. La seconde réforme fiscale votée en juillet 2015 apportera un allègement pour tout salarié percevant au moins un revenu brut annuel de 11 000 euros et un crédit d'impôt doublé à 220 euros pour les personnes aux ressources moindres. Cette réforme, d'un impact estimé à 4,9 milliard d'euros, entrera en application le 1^{er} janvier 2016.

2.3.2 Un ajustement des mesures d'accompagnement et d'activation pour certaines populations trop faiblement ciblées par les politiques existantes

L'économie autrichienne a réussi à maintenir un fort niveau de productivité et d'innovation dans le secteur de l'industrie au cours des 20 dernières années. Les problèmes d'emploi se concentrent dans les services, où les personnes non diplômées du secondaire sont les premières à avoir souffert de la crise, en raison notamment de salaires élevés pour leur niveau de qualification. En 2009, leur taux d'emploi plafonnait à 55 %, en dessous de la moyenne de l'OCDE. Cette situation s'explique notamment par des dynamiques salariales différentes de celles ayant prévalu dans d'autres pays. Si l'Autriche a su maîtriser le coût moyen de sa main-d'œuvre qui reste inférieur à celui d'autres pays d'Europe de l'ouest, sa main-d'œuvre peu qualifiée bénéficie d'accords de branche favorables. Au-delà des salaires, le coin fiscal pour ces travailleurs peu qualifiés était encore en 2009 l'un des plus élevés de l'OCDE. Contrairement à une majorité de pays, l'Autriche n'avait pas mis en œuvre de mesure de réduction des charges sociales pour les travailleurs peu qualifiés (Graphique 4).

¹²⁷ Données OCDE.

Graphique 4 : Coin fiscal des travailleurs peu qualifiés



1. Calcul effectué pour une personne célibataire sans enfants, ayant un revenu égal à 67 % du salaire moyen.

Source : données OCDE, base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*, mai 2009.

Cette problématique concerne notamment les populations immigrées, majoritairement originaire de Turquie et d'ex-Yougoslavie, en forte augmentation au cours des dernières années. L'Autriche est ainsi passée de 20 000 entrées par an il y a 30 ans à déjà 100 000 entrées en 2007. Le taux de chômage des actifs sans formation issus de l'immigration reste un défi majeur pour le marché du travail autrichien¹²⁸, même si l'immigration économique la plus récente est sensiblement plus formée (en provenance de Hongrie, de Roumanie, et même d'Allemagne).

Le chômage de longue durée a aussi sensiblement augmenté avec la crise. Il est progressivement passé de 2 % en 2001 à 27,2 % en 2015¹²⁹. Bien que presque deux fois inférieur à la moyenne européenne, il est en passe de devenir un défi structurel pour le pays. Il se concentre notamment sur les plus de 50 ans. Il pourrait s'expliquer par l'incapacité du pays à maintenir sa croissance au même rythme que celui de l'Allemagne. Cette décorrélation progressive pourrait, selon Josef Zweimüller, s'expliquer notamment, compte tenu de la proximité des deux pays, par l'absence de réforme de type Hartz qui ont eu un impact significatif sur la compétitivité allemande.

La généralisation du temps partiel chez les femmes reste aussi un problème persistant. Alors que le taux de temps partiel est resté relativement stable dans l'Union européenne pour les femmes (+ 0,5 % entre le quatrième trimestre 2012 et le premier trimestre 2015), il a connu une hausse de 2,3 points en Autriche, soit l'un des plus fortes hausses derrière l'Islande, Chypre et la Suisse. Depuis la crise, les situations de temps partiel se multiplient aussi chez les hommes, ce qui était moins le cas précédemment : entre 2005 et 2014, le taux d'emploi en temps partiel chez les hommes est passé de 5,7 à 9,6 %.

L'OCDE mentionnait ainsi¹³⁰ des possibilités d'amélioration des politiques ciblées afin de remédier aux incohérences dans les politiques d'activation concernant certaines populations : inactifs et chômeurs peu qualifiés à faible revenu, femmes peu qualifiées avec 2 enfants, personnes à temps partiel souhaitant passer à temps plein. En réaction à ces problèmes persistants, certaines mesures ont récemment été prises.

¹²⁸ OCDE (2009), « L'Autriche », *Les études économiques de l'OCDE*, novembre.

¹²⁹ Données Eurostat.

¹³⁰ OCDE (2013), rapport sur l'Autriche.

L'accroissement des politiques ciblées

- concernant les moins de 25 ans : l'Autriche a été l'un des pionniers de la mise en œuvre de la *Youth Guarantee* en Europe. En 2012, le chômage chez les 15-24 ans s'élevait à 8,9 %, largement en deçà de la majorité des pays européens. L'apprentissage se généralise à l'ensemble d'une classe d'âge, notamment dans le secteur public pour les jeunes ne trouvant pas d'opportunité dans le privé : l'apprentissage représente aujourd'hui 25 à 30 % du budget de l'Etat consacré aux politiques d'activation ;
- concernant les personnes de plus de 55 ans : des incitations financières à rester le plus longtemps possible sur le marché du travail ont été créées. Elles comprennent notamment la diminution des pensions pouvant être touchées avant l'âge légal de départ à la retraite fixé à 62 ans. La dérogation à l'obligation pour un demandeur d'emploi d'accepter un poste en dehors de son champ de compétences après une certaine période intervient désormais à partir de 57 ans (et non plus 55 ans)¹³¹. Enfin, une dernière réforme effective depuis juillet 2015 prévoit la possibilité de passer progressivement en retraite grâce à un temps partiel pouvant s'étendre jusqu'à 5 ans après l'âge légal de la retraite prévu dans la branche. Durant cette période, l'abaissement de la durée de travail et le versement progressif d'une partie de la pension vont de pair¹³² ;
- concernant les femmes : le ministre du Travail et des Affaires sociales a demandé de consacrer 50 % des fonds alloués aux politiques d'activation à l'intégration des femmes sur le marché du travail. Ces fonds sont principalement consacrés à des accompagnements personnalisés et à la création de centres de formation professionnelle strictement féminins. Après une phase pilote de 2010 à 2012, l'expérience a été généralisée dans le pays. En 2013, 3 500 femmes étaient passées par l'un de ces « Frauenberufszentren »¹³³.
- concernant les immigrés : l'Autriche a développé récemment un système de mentorat. Le programme, d'une durée de six mois, doit permettre d'accompagner individuellement chaque personne récemment employée. L'accès aux cours de langues a été très largement ouvert par l'AMS. En 2013, près de 30 000 personnes ont pu bénéficier de ces programmes. Par ailleurs, la majorité des actions en faveur des immigrés est proposée de manière précoce afin de faciliter leur rapide intégration. Ainsi, une grande partie des programmes ciblés sur les jeunes de moins de 25 ans prévoient des volets spécifiques pour les personnes d'origine étrangère afin de favoriser leur participation et leur réussite¹³⁴.

L'inflexion du principe de retour à l'emploi immédiat

La Seconde loi de stabilité de 2012 (*2. Stabilitätsgesetz 2012; 2. StabG 2012*) mise en application le 1^{er} janvier 2013 vient compléter les mesures déjà mises en œuvre garantissant le maintien de l'assurance ou de l'allocation chômage en cas de formation. La loi prévoit une assurance chômage et une allocation chômage au montant plus élevé en cas de suivi de formation.

¹³¹ Audition de Josef Zweimüller par le secrétariat général du COE, 2 juillet 2015. (cf. 1.2.2).

¹³² Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en ambassade, juillet 2015.

¹³³ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy: Institutions, Procedures, Measures ».

¹³⁴ *Op. cit.*

Conclusion

Sept ans après le début de la crise, le marché du travail autrichien a fait preuve d'une grande résilience. Le maintien dans l'emploi d'une majorité d'actifs, accompagné de surcroît d'un niveau de vie conséquent, a été assuré grâce à un système alliant :

- un positionnement spécifique dans l'écosystème économique européen ;
- une grande souplesse des règles et des politiques actives sur le marché du travail.

Le défi autrichien, compte tenu de la faible importance de sa population active (4 millions), consiste plus à maintenir son modèle alors même que les pays voisins comme l'Allemagne ont ajusté leur économie par la modération salariale. Ces évolutions exogènes posent la question de l'avenir du système autrichien dans les prochaines années. L'enjeu consistera probablement à proposer des politiques actives ciblées assez dynamiques pour garantir le maintien du modèle.

Danemark

Introduction

Le Danemark est souvent présenté comme le modèle le plus représentatif de la « flexicurité ». En effet, il combine un modèle de protection sociale plutôt protecteur et une législation du travail souple, empruntée au modèle anglo-saxon. Cette configuration particulière des institutions du marché du travail fait que le modèle danois est souvent qualifié d'hybride. Sa logique vise moins à protéger les emplois qu'à garantir l'employabilité des actifs (en mettant notamment l'accent sur la formation). L'élément essentiel du modèle est donc la mobilité qui prévaut sur le marché du travail.

La crise de 2008 a permis de tester l'efficacité de ce modèle face à un choc économique majeur. Le Danemark, qui avait connu des difficultés au début des années 1990, est entré dans la crise avec de très bonnes performances en matière d'emploi. Mais l'impact de la crise a été important : le PIB et le taux de chômage danois ont réagi plus rapidement et de façon plus marquée que dans la moyenne des pays de l'Union européenne.

Pour faire face à la hausse du chômage et aux difficultés d'insertion grandissantes de certains publics (notamment jeunes et étrangers), le pays a axé l'essentiel de ses réformes sur une activation encore plus poussée de sa politique de l'emploi. La situation du marché du travail est désormais pour l'essentiel rétablie. À l'issue de la crise, le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la part la plus importante de son PIB (1,82 %) aux dépenses de politiques actives du marché du travail.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	77,0	73,1	72,8
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	3,8	7,7	6,8
– des jeunes (moins de 25 ans)	7,5	14,2	12,6
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	16,1	24,4	25,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	9,0	8,9	8,6
Indice de protection des contrats permanents	2,28*	2,32	2,32***
Indice de protection des contrats temporaires	1,79*	1,79	1,79***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	3,2	-2,1	0,7***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	35,6*	40,9**	42,0
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	41,1	38,4	38,1
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	11,7	13,0	12,3***
Coefficient de Gini du revenu disponible	25,2	27,8	27,5***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Éléments de contexte	72
1.1	Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)	72
1.1.1	Avant la crise, le Danemark a connu une période de surchauffe, puis un ralentissement en 2007	72
1.1.2	Une baisse du PIB et de l'emploi plus sévère que dans les autres pays de l'UE, mais une stabilisation aussi plus précoce	73
1.1.3	Le niveau de chômage structurel est resté relativement faible, grâce à un taux de rotation élevé.....	75
1.2	Les mesures conjoncturelles mises en œuvre	76
1.3	Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise	77
1.3.1	La stratégie du <i>workfirst</i> et la politique <i>More people into employment</i> (2002)	77
1.3.2	Un nouveau modèle de gouvernance de la politique de l'emploi	79
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre	81
2.1	Méthode et séquençage des réformes	81
2.1.1	Une place des partenaires sociaux moins centrale.....	81
2.1.2	Des réformes principalement ciblées sur les politiques actives.....	81
2.2	Axes des réformes	82
2.2.1	Droit du travail	82
2.2.2	La réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux.....	83
2.2.3	Mesures ciblées visant à inclure les publics vulnérables.....	86
2.2.4	L'extension et le renforcement des politiques actives.....	87
2.2.5	Depuis la crise, une tendance à la modération salariale plus prononcée	89
3	Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation.....	91
3.1	Situation actuelle	91
3.2	Quel a été l'effet des réformes ?	94
	Conclusion.....	96

1 Éléments de contexte

1.1 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)

1.1.1 Avant la crise, le Danemark a connu une période de surchauffe, puis un ralentissement en 2007

Le Danemark a connu de très bonnes performances jusqu'à la mi-2008.

Dans les années qui précèdent la crise, le pays connaît une période de surchauffe, caractérisée par la formation d'une bulle immobilière, un phénomène de pénurie et de rétention de main-d'œuvre par les entreprises (le niveau de chômage était descendu en-dessous de son niveau structurel), et par des évolutions des salaires à la hausse. Cette pénurie de main-d'œuvre s'est traduite par une plus grande mobilité des travailleurs, et par conséquent, les flux d'entrées et de sorties du marché du travail ont beaucoup augmenté.

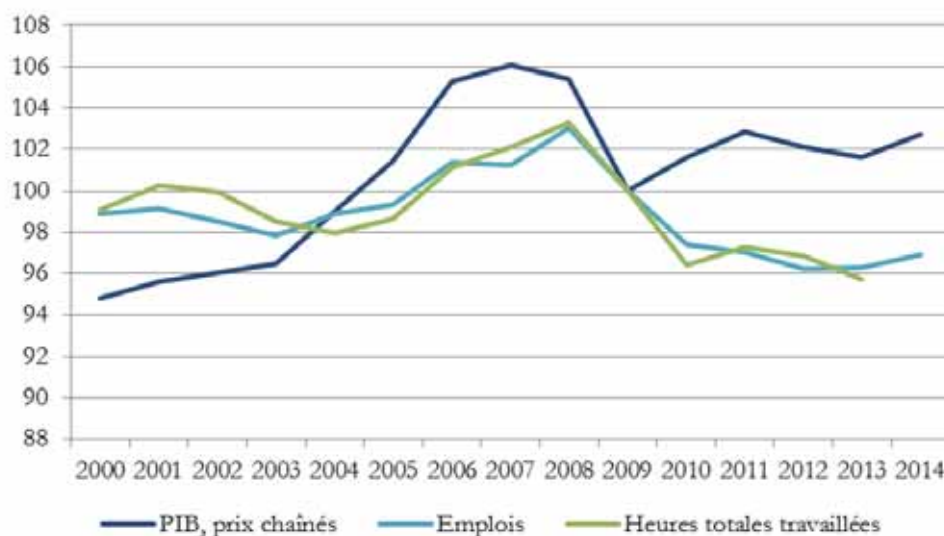
Le retournement du marché de l'immobilier à partir de 2007 s'explique par le durcissement des conditions monétaires (hausse des taux d'intérêt) et par la baisse de la demande, liée à l'augmentation des prix de l'énergie. L'économie, du fait d'une érosion de la compétitivité et de l'effondrement du marché immobilier, commence donc à ralentir dès 2007. Ce ralentissement a été amplifié en 2008 par la crise financière mondiale et par la contraction de la demande extérieure qui a fortement impacté le Danemark du fait de sa dépendance aux exportations¹³⁵.

La récession que connaît le Danemark, suivant un schéma classique d'expansion puis de repli (*boom-bust*), se manifeste plus rapidement que dans les autres pays européens¹³⁶. L'activité accuse un recul de - 0,8 % en 2008 au Danemark, alors qu'elle croît encore de 0,5 % dans l'UE-28 par rapport à l'année précédente.

¹³⁵ OCDE (2009), *Etudes économiques. Danemark*.

¹³⁶ Source : Eurostat, mesure du PIB en volumes chaînés, variation en pourcentage par rapport au dernier trimestre 2007 (données désaisonnalisées et corrigées des jours ouvrables).

Graphique 1 : Évolution du PIB, de l'emploi et du nombre d'heures travaillées



Lecture : évolution du PIB (mesuré en prix chaînés), du nombre d'emplois et du nombre total d'heures travaillées dans l'économie, entre 2000 et 2014, index : 2009 = 100.

Source : données Eurostat.

1.1.2 Une baisse du PIB et de l'emploi plus sévère que dans les autres pays de l'UE, mais une stabilisation aussi plus précoce

Le PIB danois chute dès le début de l'année 2008, plus précocement que dans la plupart des pays de l'UE et qu'aux Etats-Unis. Même si l'emploi global continuait à augmenter en 2008, l'emploi manufacturier était déjà orienté à la baisse avant que la crise n'arrive, compte tenu de la chute des commandes¹³⁷, notamment dans le secteur du BTP.

Après une forte baisse en 2008 et en 2009, le PIB danois était, au milieu de l'année 2013, encore inférieur de 5 % à son niveau d'avant-crise.

L'emploi a réagi plus tardivement : **le taux de chômage, de 3,4 % en 2008, a atteint 7,5 % en 2012. Néanmoins, dès 2010, la courbe du chômage danois s'est stabilisée autour de 7 %, pour atteindre 6,1 % début 2015**¹³⁸. Entre mai 2008 et décembre 2012, le Danemark est ainsi passé de la première à la douzième place de l'UE pour le taux de chômage. Plus de 180 000 emplois ont été détruits pendant cette période¹³⁹, le pays comptant environ 2,9 millions d'emplois en 2008. La crise a d'abord affecté les secteurs du BTP et de l'industrie. Les hommes – en particulier les jeunes, les travailleurs sans qualification et les travailleurs immigrés – ont donc été plus touchés dans un premier temps par le chômage. La contribution des CDD et des contrats

¹³⁷ Jørgensen, C. (2009), « Danemark : Les conséquences de la récession économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

¹³⁸ Données Eurostat.

¹³⁹ La baisse du nombre d'emplois a été plus importante que la hausse du nombre de chômeurs. Cela tient à deux facteurs : une proportion plus grande de jeunes choisissant de poursuivre leurs études, et l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits qui ne remplissent pas les critères de l'aide sociale, et sortent ainsi des statistiques du chômage.

de travail temporaire aux destructions d'emploi est faible sur toute la période, car ce type de contrats est peu répandu au Danemark (l'emploi temporaire représente 8,6 % de l'emploi total en 2014, données Eurostat).

Par rapport aux autres pays de l'UE et de l'OCDE, le taux de chômage danois a lui aussi réagi de façon plus marquée. De plus, le Danemark est entré dans la crise avec un taux de chômage exceptionnellement faible. La hausse observée doit ainsi être nuancée : elle s'explique notamment par un brusque ajustement de la main-d'œuvre par rapport à l'activité, suite au phénomène de rétention observé au milieu des années 2000. Cette hausse du nombre de chômeurs aurait pu être encore plus prononcée, en l'absence de flexibilité interne (notamment une flexibilité horaire, avec les « accords de partage du travail », *cf. infra*), qui a joué un rôle important durant la crise.

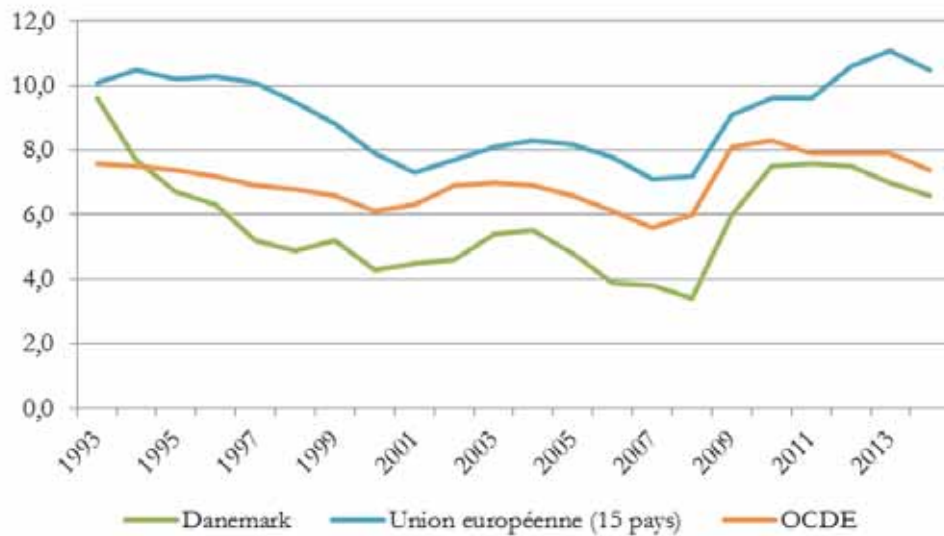
Le taux de chômage des 15-24 ans a davantage augmenté que celui de l'ensemble de la population : il est passé de 7,3 % au 2^e trimestre 2008 à 14,5 % au 3^e trimestre 2013 (contre 15,2 % et 21,5 % en moyenne dans l'UE-28), avant de retomber à 12,6 % en 2014. Entre 2008 et 2012, le taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (NEET) est passé de 5,0 % à 8,2 % avant de retomber à 7,3 % en 2014 (soit moitié moins que dans l'UE-28). Ces chiffres s'expliquent notamment par les difficultés particulières rencontrées par les jeunes d'origine non-danoise.

Le taux d'emploi s'est dégradé de façon plus prononcée que dans le reste de l'Union européenne, passant de 78,1 % au 2^e trimestre 2008 à 72,7 % au 2^e trimestre 2014 (contre une baisse de 65,8 % à 64,7 % dans l'UE-28, chiffres Eurostat).

Malgré la hausse du chômage et l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits (*cf. infra*), le taux de couverture par l'assurance chômage apparaît stable : 70,2 % au 1^{er} janvier 2009 contre 71,5 % en 2012¹⁴⁰. Le volet « sécurité » du modèle danois semble avoir correctement joué son rôle : dans l'enquête Eurobaromètre de 2012, les Danois font partie de ceux qui ont le moins durement ressenti les effets de la crise. Ainsi, à la question de savoir si le ménage a rencontré des difficultés à payer ses factures ou à faire des achats de nourriture ou de biens de consommation courante au cours des douze derniers mois, les Danois répondent par la positive pour 8 % d'entre eux. Ce taux est, avec celui de la Suède, le plus bas de l'UE-27, où le taux moyen de réponses positives est 18 %.

¹⁴⁰ Jørgensen, C. et Mailand, M. (2013), « Denmark: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes », EIRO.

Graphique 2 : Évolution du taux de chômage



Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat, données OCDE.

1.1.3 Le niveau de chômage structurel est resté relativement faible, grâce à un taux de rotation élevé

Le Danemark possède un taux de rotation¹⁴¹ sur le marché du travail très élevé : près d'une personne sur trois change de poste chaque année. Les durées de chômage sont relativement courtes en comparaison des standards internationaux. Ainsi, en 2008, au plus fort de la crise, 60 % des chômeurs avaient retrouvé un emploi au bout de 13 semaines, et 80 % au bout de 26 semaines¹⁴². En 2012, la durée moyenne du chômage pour une personne indemnisée était de 13 semaines¹⁴³.

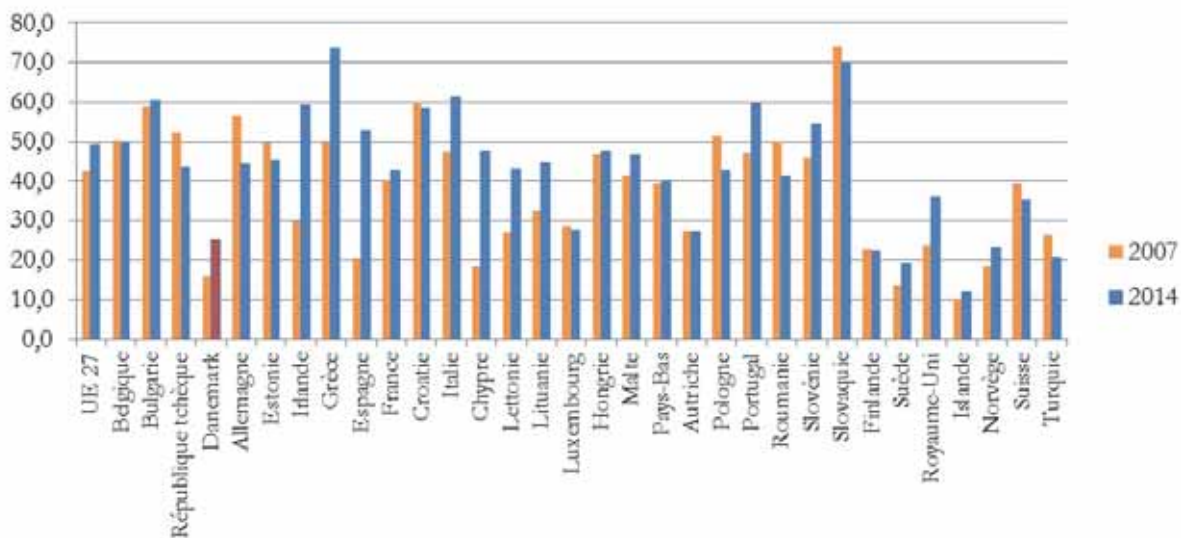
Grâce notamment à ce taux de rotation élevé, la proportion des chômeurs de longue durée au sein des chômeurs, bien qu'ayant augmenté, est restée relativement faible comparée aux autres pays pendant la crise, comme le montre le graphique ci-dessous. Ce taux était de 25,2 % en 2014, contre 49,5 % en moyenne dans l'UE-28. Bien que ce taux soit le plus élevé des pays nordiques (Norvège : 23,1 %, Finlande : 22,4 %, Suède : 18,9 %), il n'en reste pas moins que la plupart des chômeurs maintiennent un contact avec le marché du travail, ce qui empêche toute dépréciation du capital humain.

¹⁴¹ Le taux de rotation se calcule comme le rapport entre la moyenne du nombre de salariés partis et du nombre de salariés recrutés au cours d'une période, et le nombre initial de salariés en début de période.

¹⁴² Andersen, T. M. (2011), « A flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark », IZA, Discussion paper n° 5710, mai.

¹⁴³ Andersen, T. M. et Svarer, M. (2012), « Active labour market policies in a recession », *IZA Journal of Labor Policy*, 1:7, novembre.

Graphique 3 : Évolution du chômage de longue durée entre 2007 et 2014



Lecture : le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

1.2 Les mesures conjoncturelles mises en œuvre

Le gouvernement danois a réagi à la montée conjoncturelle du chômage en assouplissant les mécanismes de réduction du temps de travail et en soutenant l'emploi des jeunes et des salariés des entreprises en difficulté. Une certaine modération des salaires a aussi été observée, permettant au Danemark de renouer avec davantage de productivité¹⁴⁴ (*cf. infra*).

En mars 2009, **les conditions encadrant le chômage partiel (appelé au Danemark « partage de travail ») ont été assouplies**. Ce mécanisme réduit les coûts salariaux de l'entreprise : celle-ci ne verse aux salariés que les heures travaillées, le complément de rémunération permettant de retrouver un montant de salaire normal est pris en charge en intégralité par l'Etat. Il est ainsi devenu possible d'alterner deux semaines de travail avec une ou deux semaines de chômage partiel, alors que jusque-là les possibilités étaient limitées à une semaine de travail pour une semaine de chômage partiel (ou deux jours par semaine). Les nouvelles règles ont ainsi permis aux entreprises recourant au travail en « 3x8 » de supprimer temporairement l'équipe de nuit en ne gardant que les deux équipes de jour. La durée maximale du chômage partiel est de 13 semaines, avec une prolongation possible de 13 semaines.

Cette mesure, qui devait rester en application pendant un an, a été reconduite jusqu'à la fin de l'année 2012. Cet assouplissement temporaire des règles a eu pour conséquence une forte augmentation des personnes concernées par le dispositif : jusqu'à 32 000 personnes à la

¹⁴⁴ OCDE (2014), *Etudes économiques de l'OCDE : Danemark 2013*, janvier.

fin 2009¹⁴⁵, un chiffre à rapporter aux effectifs du secteur industriel, environ 330 000 personnes. À la fin 2012, elles n'étaient cependant plus que 2 000¹⁴⁶.

Le fonds d'aide au reclassement (*varslingspuljen*) a également vu ses moyens doubler en 2009 et en 2010 (15 millions de couronnes par an, soit 2 millions d'euros). Il est désormais élargi aux entreprises ayant un minimum de 20 employés dès lors que plus de la moitié des effectifs est concernée par un plan de licenciement économique.

Le gouvernement a également multiplié les efforts pour lutter contre le chômage des jeunes. En septembre 2009, il a décidé d'ouvrir pour l'année suivante 5 000 places de stages d'apprentissage supplémentaires pour les élèves des filières professionnelles, pour un montant total d'un milliard de couronnes (135 millions d'euros). Les 91 *jobcenters* du pays se sont par ailleurs vu allouer 50 millions de couronnes supplémentaires (6,7 millions d'euros) sur deux ans (2010 et 2011) afin de garantir une offre immédiate à destination des jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 19 ans¹⁴⁷.

1.3 Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise

1.3.1 La stratégie du *workfirst* et la politique *More people into employment* (2002)

Le gouvernement libéral-conservateur, au pouvoir de novembre 2001 à octobre 2011, était un ardent défenseur de la flexicurité (Encadré 1). Jusqu'en 2010, le dispositif de protection sociale n'a ainsi pas été remis en cause¹⁴⁸.

Néanmoins, de nombreuses mesures ont été prises concernant le marché du travail, afin de développer les politiques d'activation.

En 2002, le gouvernement, suivant une logique de *workfirst*¹⁴⁹, met en œuvre une réforme du marché du travail intitulée « *More people into employment* ». Celle-ci établit un calendrier précis pour les rendez-vous avec les demandeurs d'emploi, met moins l'accent sur la formation et le développement des compétences de ces derniers, et opère une première privatisation de certaines activités du service de l'emploi.

L'emploi devenant la première priorité dans une économie au plein emploi pouvant connaître des pénuries de main-d'œuvre, les mesures d'activation ont été étendues à un nombre croissant de catégories. Les seniors ont ainsi été soumis aux mêmes exigences et aux mêmes sanctions que

¹⁴⁵ Sa diffusion commençait alors à l'époque à inquiéter les organisations syndicales. Malgré les suggestions de ces dernières, le gouvernement a refusé de réagir au recours accru au partage du travail en changeant les règles de paiement de l'indemnisation complémentaire du chômage, versée aux personnes concernées par le dispositif.

¹⁴⁶ Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

¹⁴⁷ Source : COE, réponse au questionnaire envoyé à la conseillère sociale de l'ambassade de France au Danemark.

¹⁴⁸ Jørgensen, H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin, p. 15-27.

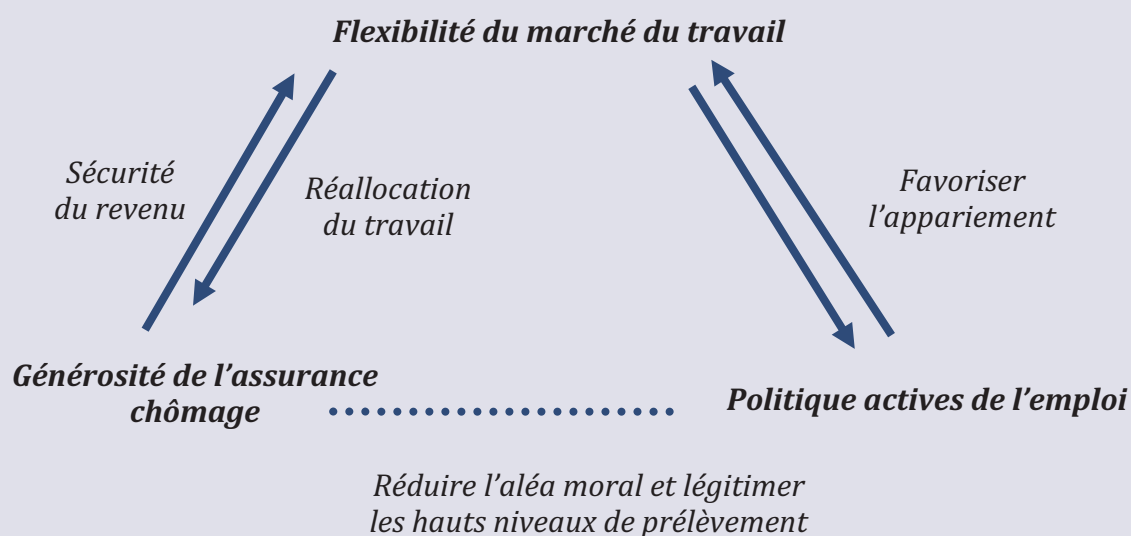
¹⁴⁹ « La stratégie du *workfirst* insiste sur le retour rapide en emploi, en procurant des services qui encouragent l'emploi direct et la sortie du système de sécurité sociale ». Par rapport à une stratégie du *trainfirst*, qui se concentre sur l'acquisition ou le développement de capital humain chez les chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité, l'approche *workfirst* peut paraître plus exigeante. Source : The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013), « PES approaches to low-skilled adults and young people: Work-first or train-first? », septembre.

les autres travailleurs. En 2002, le montant de l'aide à l'arrivée versée aux migrants (*start help*) a été réduit de 30 à 50 % en-dessous de son niveau ordinaire. En 2004, le montant de l'aide sociale est réduit au bout de six mois, toujours dans la logique de renforcer les incitations des gens à reprendre un emploi.

En 2011, la poursuite des réformes des politiques de l'emploi a constitué un sujet phare de la campagne électorale, remportée par le parti social-démocrate.

Encadré 1 : Le « triangle d'or » danois de la flexicurité

Comme le remarque l'OCDE, le modèle danois semble allier un marché du travail flexible avec la générosité de la sécurité sociale des modèles scandinaves¹⁵⁰. Il combine en effet trois éléments caractéristiques : une législation de la protection de l'emploi très souple, un système de sécurité sociale généreux et un ensemble de politiques actives facilitant le retour à l'emploi. Ces dernières ont été introduites en 1993 par le gouvernement social-démocrate de Poul Nyrup Rasmussen¹⁵¹ ; un système de formation professionnelle continue avait été mis en place dès 1960. Ce modèle fonctionne selon le schéma suivant :



Il existe par ailleurs une tradition nationale de réglementation volontaire du marché du travail¹⁵², que les Danois font remonter à 1899. Depuis cette date en effet, ce sont les conventions collectives qui règlent les questions de salaires, de temps et de conditions de travail. Les sources conventionnelles représentent 80 % des sources du droit du travail. Les partenaires sociaux ont été traditionnellement impliqués de façon étroite dans la conception des nouvelles lois régissant le fonctionnement du marché du travail et la gestion de la politique de l'emploi. Aujourd'hui encore, les conditions de licenciement sont inscrites dans des accords sectoriels et il n'existe pas de salaire minimum légal.

¹⁵⁰ OCDE (2004), *Employment Outlook*.

¹⁵¹ À l'époque, on ne parle pas encore de flexicurité. L'idée de « triangle d'or » est popularisée par le chercheur Per Kongshøj Madsen, qui indique que l'expression se trouve d'abord dans un rapport du ministère du Travail de 1999.

¹⁵² Jørgensen, H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin, p. 15-27.

Malgré la flexibilité du système, les enquêtes montrent que les Danois ont le sentiment de bénéficier d'une grande sécurité de l'emploi. La confiance dans les autres, mais aussi dans l'Etat et la société, est au Danemark la plus élevée dans les enquêtes internationales¹⁵³. Ces valeurs collectives sont le résultat de méthodes et de pratiques mises en œuvre depuis plus d'un siècle¹⁵⁴.

L'UE et la flexicurité

Les réflexions européennes sur l'exemple danois ont été impulsées notamment par Allan Larsson, ancien ministre des Finances suédois, puis directeur général de la Direction générale Emploi de la Commission européenne. Ce dernier défendait l'idée que les politiques sociales font partie intégrante des politiques économiques visant à améliorer la croissance et l'emploi.

Depuis 2007, la flexicurité fait officiellement partie de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette décision provient de la nécessité d'imprimer un nouveau dynamisme à la Stratégie de Lisbonne au milieu des années 2000, à travers un concept qui puisse faire consensus au sein des Etats membres¹⁵⁵. Depuis, chaque pays doit rapporter à la Commission les progrès faits en matière de flexicurité.

Aujourd'hui, l'objectif de flexicurité figure dans la ligne directrice n° 7 de la Stratégie Europe 2020 : « *Les Etats membres devraient intégrer dans leurs politiques relatives au marché du travail les principes de la flexicurité approuvés par le Conseil européen et les appliquer (...), dans le but d'accroître la participation au marché du travail, de lutter contre la segmentation, l'inactivité et les inégalités entre sexes, et de diminuer le chômage structurel* ».

1.3.2 Un nouveau modèle de gouvernance de la politique de l'emploi

Le système danois accorde historiquement une large place aux partenaires sociaux dans le champ à la fois normatif (à travers les négociations collectives) et administratif (à travers les caisses d'assurance chômage et les centres régionaux pour l'emploi, tous deux gérés par les partenaires sociaux). Ce système a peu à peu été remis en cause pendant les années 2000.

Depuis 2003, il n'est plus obligatoire d'adhérer à un syndicat pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage : parallèlement aux caisses gérées par les organisations syndicales, le gouvernement a mis en place des caisses d'assurance chômage généralistes, accessibles aux salariés non syndiqués. Auparavant, le dispositif danois d'assurance chômage suivait le système dit de Ghent, dans lequel il est nécessaire d'adhérer à un syndicat pour être assuré. Les personnes qui n'étaient pas affiliées à un syndicat (depuis le début des années 2000, seulement

¹⁵³ Larsen, A. C. (2006), « Social capital and welfare regimes, the impact of institution dependent living conditions and perceptions of poor and unemployed », CCWS Working Paper, n° 2006-38. À la question « Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people? », les Suédois répondent oui à 67 % à la fin des années 1990, contre 23 % pour les Français.

¹⁵⁴ Barbier, J.-C. (2013), « Retours sur le 'modèle danois' : quinze ans d'analyses croisées », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin.

¹⁵⁵ Jorgensen, H. et Madsen, P. (2007), « Flexicurity and beyond – reflections on the nature and future of a political celebrity », in *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*, Copenhague, Djøf Forlag.

3 salariés sur 10 ne sont pas adhérents), et qui donc n'étaient pas éligibles à l'assurance chômage, bénéficiaient de l'aide sociale, prise en charge par les municipalités.

De plus, en 2009, la déductibilité fiscale des cotisations syndicales et des cotisations aux caisses d'assurance chômage a été diminuée, passant de 73 % à 25 %. Les syndicats ont craint alors que ces réformes renforcent la tendance à la baisse du taux d'adhésion aux caisses d'assurance-chômage. La part des salariés assurés est en effet passée de 78,4 % en 1999 à 73,9 % en 2009¹⁵⁶.

En 2007, l'activité des conseils régionaux pour l'emploi – ces organes paritaires qui définissaient la politique de l'emploi à mettre en œuvre au niveau local – a été suspendue. En remplacement, le gouvernement a décidé de concentrer la gestion du dispositif au niveau des municipalités, et de fusionner les activités des municipalités, responsables de l'aide sociale, et du service public de l'emploi. Les centres pour l'emploi du SPE, au sein desquels les partenaires sociaux n'ont plus qu'un rôle consultatif, accueillent désormais tous les chômeurs, qu'ils relèvent de l'assurance chômage ou de l'aide sociale. L'avantage de cette fusion tenait aux économies d'échelle attendues¹⁵⁷, l'inconvénient pouvant être que les centres pour l'emploi prennent désormais en charge deux types de public différents : les syndicats et les organisations d'employeurs se sont vivement opposés à ce début de municipalisation des politiques du marché du travail.

Depuis 2009, la responsabilité formelle du traitement du chômage a été attribuée aux municipalités. Les conseils régionaux de l'emploi n'exercent plus qu'une fonction de surveillance. Enfin, les politiques de l'emploi se décident désormais selon la zone géographique, et non plus selon le secteur – ce qui tend aussi à réduire le rôle des syndicats. On assiste ainsi à double mouvement, qui tend à la fois à décentraliser l'exécution des opérations, au niveau municipal, tout en centralisant davantage le pilotage de celles-ci, au niveau étatique, avec un renforcement du contrôle et des incitations faites aux municipalités via l'Agence danoise du marché du travail et du recrutement. Cette standardisation des procédures réduirait, selon certains, les possibilités d'adaptation des politiques de l'emploi au contexte local.

¹⁵⁶ Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

¹⁵⁷ Cette réforme s'inscrivait en fait dans la réforme des échelons de l'administration et des collectivités territoriales. Les municipalités ont vu leur nombre baisser de près de 300 avant le 1^{er} janvier 2007 à une centaine.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

2.1 Méthode et séquençage des réformes

Le Danemark dispose de stabilisateurs automatiques parmi les plus étendus de l'Union européenne. Parti d'un excédent budgétaire de 3,2 % du PIB en 2008, le Danemark a connu dès l'année 2009 un déficit de 2,8 %.

En juillet 2010, la Commission européenne a ouvert une procédure de déficit excessif contre le Danemark. Dès le mois de mai 2010, le gouvernement libéral-conservateur avait engagé des négociations avec le Parti du peuple danois, dont l'influence s'est accrue ces dernières années. Celles-ci ont abouti à la signature d'un accord, prévoyant un paquet de réformes pour 2011, dont une suspension de l'indexation du barème de l'impôt aboutissant en pratique à une hausse de l'imposition, et la réduction du plafond des cotisations syndicales soumises à déductions fiscales. La mesure la plus controversée de cet accord fut la réduction de quatre à deux ans de l'indemnisation chômage, et le durcissement des critères d'éligibilité à une nouvelle période d'indemnisation du chômage (*cf. infra*).

2.1.1 Une place des partenaires sociaux moins centrale

Le Danemark se caractérise par une longue tradition de dialogue social. La plupart des mesures ayant trait aux politiques de l'emploi sont prises à la suite d'accords tripartites ou de recommandations des organisations du marché du travail.

Toutefois, on assiste depuis quelques années à une baisse du rôle des syndicats. La gestion de la crise et de ses conséquences n'a fait qu'accentuer cette tendance. Certaines réformes majeures ont été prises sans concertation avec les partenaires sociaux. Ce fut le cas avant la crise de la communalisation des *jobcenters* entreprise en 2007 : une dizaine de *jobcenters* pilotes avaient été désignés dans le cadre d'une première phase d'expérimentation, mais le gouvernement a unilatéralement décidé de mettre la réforme en œuvre sans attendre les résultats. Cette tension avec les organisations syndicales s'est prolongée en 2012, où les négociations pour décider de la direction et du financement de la politique de l'emploi n'ont pu aboutir avant même d'avoir commencé. C'est le cas aussi de la réduction de la durée de l'indemnisation du chômage, décidée en 2010 par le gouvernement comme mesure de rigueur, après l'entrée du Danemark en situation de déficit excessif.

Il n'y a cependant pas de rupture avec le modèle danois de dialogue social. Les partenaires sociaux restent très impliqués, notamment dans la conception des parcours de formation professionnelle, à travers un Conseil national de la formation des adultes et onze comités nationaux de formation continue, composés des partenaires sociaux. Ces comités nationaux définissent les compétences communes à développer dans les différentes formations.

2.1.2 Des réformes principalement ciblées sur les politiques actives

Malgré la détérioration rapide de la situation économique, le Danemark, doté de stabilisateurs automatiques particulièrement étendus, n'a – compte tenu des réformes engagées avant la crise – pas eu à mener une pluralité de réformes du marché du travail. Les mesures se sont principalement concentrées autour de quelques enjeux : l'intensification des politiques actives et de participation, la réforme de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux (*cf. infra*).

En parallèle des réformes des règles de l'indemnisation du chômage, on peut seulement mentionner **la réforme fiscale de juin 2012**. Celle-ci a rendu financièrement plus intéressant le fait d'être en emploi que de recevoir des allocations, et devait contribuer à la hausse du taux d'emploi à hauteur de 16 000 personnes à long terme¹⁵⁸. Elle comprenait une hausse de la prime de l'emploi¹⁵⁹, la mise en place d'une prime pour l'emploi spéciale pour les parents isolés, ainsi qu'une hausse du seuil d'application du taux d'imposition maximale.

2.2 Axes des réformes

2.2.1 Droit du travail

Le Danemark se caractérise par un régime de licenciement souple, conforme au modèle de flexicurité. La loi encadre simplement les délais de préavis (de 3 à 6 mois selon l'ancienneté) et garantit les salariés contre les licenciements abusifs, et cela en fixant une obligation de motivation, sans pour autant énoncer une liste de motifs justifiant le licenciement, et en prohibant les licenciements pour motif discriminatoire notamment¹⁶⁰. Selon la base de données *Employment Protection Legislation* de l'OCDE, la durée moyenne pendant laquelle peut être contesté un licenciement abusif est seulement de deux semaines. Les réintégrations suite à un licenciement abusif sont très rares.

Avant 2010, il n'y avait pas d'indemnité de licenciement pour les salariés ayant moins de 12 ans d'ancienneté. Entre 12 et 15 ans, l'indemnité était d'un mois de salaire, deux mois entre 15 et 18 ans, trois mois au-delà. Les conventions collectives du secteur privé ont introduit, au printemps 2010, des indemnités de licenciement pour les ouvriers avec une ancienneté égale ou supérieure à 3 ans. Le montant de l'indemnité reste faible : il correspond à la différence entre un mois de salaire (minoré de 15 %) et le montant des indemnités touchées au titre du chômage. Pour une ancienneté égale ou supérieure à six ans, le montant de l'indemnité est doublé. Pour une ancienneté supérieure à huit ans, le montant est triplé. Cette mesure a été étendue au-delà des seuls ouvriers dans les nouvelles conventions collectives régissant le secteur privé à partir de 2012.

Hormis cette mesure, la crise n'a guère provoqué de changements du droit du travail, la régulation étant, au Danemark, laissée pour l'essentiel à la discrétion des organisations syndicales et patronales.

En ce qui concerne les modalités des négociations collectives, des changements importants furent apportés au cours des années 1990, sans que des modifications supplémentaires soient apportées depuis. Le marché du travail danois, qui était auparavant très centralisé, s'est progressivement dirigé vers un modèle de « **décentralisation centralisée** ». Dans ce modèle, les accords collectifs sectoriels continuent à réguler les conditions du marché du travail, mais une partie du processus de négociation est décentralisé. Cette décentralisation s'est faite de façon horizontale et verticale :

- sur le plan horizontal, les grandes négociations statuant pour la quasi-totalité du marché du travail ont été remplacées par des négociations sectorielles ;

¹⁵⁸ Programme national de réforme du Danemark, 2013.

¹⁵⁹ Hausse progressive du taux d'abattement avant calcul de l'impôt (de 5,6 % en 2012 à 10,65 % en 2022).

¹⁶⁰ Base EPLex du BIT.

- sur le plan vertical, les accords collectifs sectoriels se sont mis progressivement à ne décider que des conditions générales (durée de travail, règles de flexibilité interne, salaires minimum, etc.), laissant la question de la fixation des salaires aux négociations au niveau local.

Aujourd'hui, 80 % des accords collectifs autorisent une fixation des salaires décentralisée. Ceci est source à la fois d'une plus grande flexibilité de l'ajustement salarial et d'une dispersion des salaires grandissante¹⁶¹.

2.2.2 La réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux

La réforme de l'assurance chômage : un régime désormais moins généreux

En juin 2010, à la suite notamment de la procédure de déficit excessif engagé par la Commission européenne contre le Danemark, le gouvernement libéral-conservateur a décidé de restreindre l'accès à l'assurance chômage¹⁶² :

- en réduisant de moitié, de 4 à 2 ans, la durée de l'indemnisation du chômage ;
- en durcissant les critères pour être éligible à l'assurance chômage : il faut désormais avoir travaillé au moins 52 semaines au cours des trois dernières années, contre 26 auparavant.

Ces mesures devaient initialement être appliquées à partir de mi-2012, date à laquelle le gouvernement pensait avoir renoué avec la croissance. On estimait alors que ces mesures allaient augmenter le nombre de chômeurs sans droit d'une fourchette de 27 000 à 32 000 sur 222 000 demandeurs d'emploi en 2013¹⁶³.

La croissance en 2012 ayant été inférieure aux prévisions, avec un recul du PIB de 0,4 % et un creusement des déficits publics à - 3,7 %, le gouvernement danois a mis en place une série de mesures temporaires dont le but était de faciliter la transition vers le nouveau système, plus strict, décidé en 2010 :

- la durée des indemnités chômage a été étendue de six mois pour les chômeurs qui arriveraient en fin de droits pendant la seconde moitié de l'année 2012 ;
- face au renforcement des critiques, le gouvernement a introduit à l'automne 2012 des mesures ciblées pour les chômeurs de longue durée qui arriveraient en fin de droits au printemps 2013. Ces mesures comportaient davantage de conseil aux chômeurs, et une subvention à l'embauche d'un chômeur de longue durée pour les employeurs. De plus, les chômeurs arrivés en fin de droits pouvaient bénéficier d'une subvention de six mois s'ils s'inscrivaient à un programme de formation – cette allocation était alors égale au montant de l'aide sociale ;
- enfin, en 2013, le gouvernement a décidé de mettre en place une nouvelle « prestation du marché du travail » (*arbejdsmarkedssydelse*) devant couvrir la période 2014-2016. Son montant est égal à 80 % du maximum des allocations chômage pour les chômeurs

¹⁶¹ Audition de Torben M. Andersen, au COE, le 30 juin 2015.

¹⁶² Selon une étude de 2010 du Conseil économique du mouvement ouvrier danois, 85 % des travailleurs en emploi auraient été éligibles à l'assurance chômage ou à l'aide sociale en cas de perte de leur travail. Ceci tendait à confirmer le caractère alors encore largement universaliste du modèle danois.

¹⁶³ Mura, M. G. (2013), « Danemark : le gouvernement annonce une 'solution temporaire' aux problèmes provoqués par l'application de la réforme du système d'indemnisation chômage », *Planet Labor*, n° 130321, mai.

avec enfants, et 60 % pour les chômeurs sans enfant. La durée de versement de cette allocation dépend du parcours professionnel du chômeur, avec un maximum de quatre ans. Cette mesure est financée par une hausse des cotisations aux caisses d'assurance chômage, dont un grand nombre sont gérées par les syndicats. Ses bénéficiaires sont soumis au régime des droits et devoirs de l'activation, et à l'exécution de travaux d'intérêt général (*nyttejob*). Cette prestation sera supprimée graduellement pour les chômeurs arrivant en fin de droits vers la deuxième moitié de l'année 2016. Les syndicats ont fortement critiqué cette mesure pour la hausse des cotisations qu'elle comportait, craignant une nouvelle baisse du taux de syndicalisation.

La réforme de 2010 a rencontré de vives critiques de la part des syndicats. En effet, le taux de remplacement élevé (il est de 90 % du salaire brut) est contrebalancé par un plafond d'allocation relativement bas (2 406 euros, 1 600 environ après impôt). En pratique, le taux de remplacement moyen est donc moins élevé et surtout très variable selon le niveau de revenu. Une étude publiée par le syndicat CO-Industri (s'appuyant sur les chiffres *Benefit and Wages* de l'OCDE en 2006) montrait ainsi que le taux d'indemnisation net au Danemark est le plus élevé en Europe pour les groupes à faible revenu, mais que la part des personnes qui touchent 90 % de leurs revenus antérieurs était seulement de 10-15 %¹⁶⁴. Pour le groupe à revenu moyen, le taux oscillait entre 67-77 % pour les couples avec deux enfants et 47-66 % pour les groupes à revenu élevé, ce qui plaçait le Danemark dans la moyenne des pays de l'OCDE¹⁶⁵.

De fait, le taux de remplacement de l'allocation chômage évolue à la baisse depuis le début des années 1980. Une réforme fiscale adoptée en 2012 prévoit de plus un moindre ajustement des revenus de transfert (allocation chômage, aide sociale et pension d'invalidité) à l'évolution des salaires, pour la période 2016-2023. En juin 2014, le gouvernement social-démocrate a nommé une nouvelle commission sur la réforme de l'assurance chômage. Celle-ci, composée de cinq experts indépendants et de quatre représentants des partenaires sociaux, a remis ses conclusions en septembre 2015. Elle propose notamment de maintenir la durée d'un an afin de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage, tout en introduisant une filière d'affiliation plus courte, qui permette d'obtenir des prestations réduites. Sur cette base, à la fin 2015, des négociations s'ouvriront avec les partenaires sociaux sur les changements à apporter au système d'assurance chômage.

La réforme des minima sociaux : la logique du « workfirst »

Le gouvernement social-démocrate arrivé au pouvoir en 2011, tout en supprimant certaines mesures d'activation particulièrement strictes instaurées par le gouvernement précédent¹⁶⁶, a poursuivi les efforts dans la logique du *workfirst*. Les réformes, présentées ci-dessous dans l'ordre chronologique, ont donc toutes pour objectif le retour à l'emploi des personnes éloignées du marché du travail :

¹⁶⁴ Gaard, S. et Kieler, M. (2004), « Two decades of structural reform in Denmark: a review », rapport pour le ministère danois des Finances.

¹⁶⁵ Jørgensen, C. et Mailand, M. (2013), « Denmark: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes », EIRO.

¹⁶⁶ En 2005, un palier de 300 heures travaillées pour bénéficier de l'aide sociale avait été introduit. En 2008, le critère est modifié : il faut avoir travaillé 450 heures au cours des deux années précédentes pour les deux membres d'un ménage. Ces deux mesures ont été supprimées en 2012 par le gouvernement social-démocrate.

- **réforme de la pension d'invalidité (janvier 2013¹⁶⁷)** : l'accès à la pension d'invalidité – destinée aux personnes ayant une incapacité totale de travailler – est réduit pour les personnes de moins de 40 ans, afin d'éviter autant que faire se peut que les personnes restent de façon permanente dans ce régime. La réforme met aussi en place des équipes de réinsertion dans chaque municipalité : ces équipes s'assurent que les personnes susceptibles de basculer dans le régime d'invalidité reçoivent un accompagnement individualisé et interdisciplinaire, grâce notamment à la mise en place d'assistants sociaux en charge de la coordination ;
- **réforme de l'aide sociale (janvier 2014)** : cette réforme, adoptée en juin 2013, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Elle prévoit :
 - la suppression de l'aide sociale pour les moins de 30 ans (remplacée par une aide à la formation) et une obligation de travailler (dans un emploi, un stage ou une activité d'intérêt général). Les jeunes touchant cette aide à la formation bénéficient d'un entretien dans les 7 jours suivant leur inscription dans un centre pour l'emploi, et doivent recevoir une proposition de formation dans le mois. L'objectif est d'inciter les jeunes sans qualification à se former. Les jeunes vulnérables percevront une indemnité d'activité qui complètera l'aide à la formation, afin qu'ils touchent un montant identique à celui qu'ils touchaient avant la réforme. Les mesures visant les jeunes qui ont des difficultés à lire et à écrire sont renforcées ;
 - l'obligation, pour les plus de 30 ans bénéficiant de l'aide sociale et pouvant travailler, de rechercher un emploi de façon active pendant les 3 premiers mois de versement de l'aide. Passés trois mois, ces derniers sont obligés d'effectuer un travail socialement utile à la communauté (*nyttejob*), un stage ou un emploi subventionné. Les syndicats ont vigoureusement critiqué cette réforme¹⁶⁸ ;
- **réforme des prestations pour congé maladie (janvier 2014 et janvier 2015)** : la première partie de la réforme, entrée en vigueur en janvier 2014, a pour but de ramener plus rapidement en emploi les personnes en congé maladie. La durée minimale de travail pour toucher une pension maladie est supprimée, mais l'évaluation permettant de prolonger éventuellement un congé maladie a été avancée de 52 à 22 semaines. Les personnes qui ne peuvent plus recevoir de pension maladie entrent dans un programme de clarification des perspectives d'emploi. Elles reçoivent alors une pension (la pension du programme de réinsertion interdisciplinaire), inférieure en montant à la pension maladie. La seconde moitié de la réforme est entrée en vigueur le 5 janvier 2015 : elle met en place un nouveau système de contrôles et de visites des personnes en arrêt maladie.

Ces mesures ont contribué au sentiment, partagé par les syndicats, d'une érosion du filet de sécurité traditionnel danois¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Les dates entre parenthèses sont celles de l'entrée en vigueur des réformes.

¹⁶⁸ Mura, M. G. (2013) : « Danemark : la réforme du système d'aide sociale mise sur la formation et le travail en échange de l'allocation », *Planet Labor*, n° 130444, juillet.

¹⁶⁹ Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

2.2.3 Mesures ciblées visant à inclure les publics vulnérables

Au Danemark, le taux d'emploi des 20-64 ans est, comme en Suède, traditionnellement élevé : 79 % au Danemark et 80 % en Suède en 2007 contre 70 % en moyenne dans l'Union européenne. Mais, alors que le taux d'emploi suédois a retrouvé son niveau d'avant-crise, le taux danois reste sensiblement inférieur : il est de 73,0 % au 2^e trimestre 2015¹⁷⁰. Ce phénomène explique que le développement de la participation au marché du travail ait été une priorité, d'autant que les Danois craignent un retour du manque de main-d'œuvre dont ils ont pu mesurer les effets néfastes (période de surchauffe) juste avant la crise de 2008.

La réforme du mécanisme de préretraite (accord de 2011)

Le mécanisme de pré-retraite qui permettait, dans certaines conditions, à des adhérents des caisses d'assurance-chômage de partir à la retraite à 60 ans au lieu de 65, en touchant une pension d'un montant équivalent à celui de l'indemnité chômage, a été réformé. L'âge d'entrée dans ce mécanisme est progressivement repoussé de six mois chaque année entre 2014 et 2017, jusqu'à 62 ans, puis jusqu'à 64 ans en 2023. De plus, la durée de ce mécanisme passe de cinq à trois ans. Cette mesure va de pair avec la réforme des retraites qui prévoit que l'âge de la retraite sera porté progressivement de 65 à 67 ans entre 2019 et 2022, la moyenne des départs à la retraite étant actuellement autour de 61-62 ans¹⁷¹.

La réforme du programme de flexi-jobs (janvier 2013)

Les « flexi-jobs » – emplois subventionnés permettant de maintenir en emploi des personnes ayant une capacité de travail réduite – ont été introduits pour la première fois au Danemark en 1998. En 2013, ce programme a été rendu plus inclusif et ciblé sur les personnes aux capacités les plus réduites. En outre, alors qu'auparavant les salaires des travailleurs concernés étaient subventionnés de façon permanente, cette subvention est désormais limitée en durée à cinq ans, pour les personnes de moins de 40 ans. Des limites au montant de la subvention ont aussi été introduites.

La réforme a entraîné la création de mini-flexi-jobs : 6 flexi-jobs sur 10 créés après la réforme étaient ainsi de 10 heures ou moins par semaine (soit, en septembre 2014, 10 000 personnes titulaires de ces mini-flexi-jobs sur un total de 17 000 concernées par le dispositif)¹⁷².

Une politique d'insertion des migrants de plus en plus tournée vers l'emploi :

En **novembre 2012**, le gouvernement a lancé une « politique renforcée de l'intégration », poursuivant comme premier objectif l'augmentation du taux d'emploi des migrants. Comme le souligne le gouvernement danois dans le Programme national de réforme 2015, les réformes de l'assistance sociale, de la pension d'invalidité et du programme de flexi-jobs ont un effet important sur l'emploi des migrants, ces derniers représentant une part importante des bénéficiaires. En effet, en 2013, les migrants d'origine non-occidentale représentaient 7 % de la population en âge de travailler et 22 % des bénéficiaires de l'aide sociale¹⁷³.

¹⁷⁰ Données Eurostat.

¹⁷¹ Service économique régional, ambassade de France au Danemark.

¹⁷² Programme national de réforme du Danemark, 2015.

¹⁷³ Programme national de réforme du Danemark, 2015.

En **mars 2015**, le gouvernement a fait une proposition pour faciliter l'insertion des migrants sur le marché du travail. Un programme d'insertion orienté vers l'emploi remplacerait le programme d'insertion actuel : tous les ressortissants de pays étrangers ayant reçu des allocations pendant au moins 6 mois seraient ainsi obligés d'accepter un travail.

Vers une entrée plus précoce des jeunes sur le marché du travail

Le gouvernement danois a également entrepris de nombreux efforts pour réformer l'enseignement supérieur. En **avril 2013**, un accord politique a été trouvé pour réformer le système des allocations reçues par les étudiants. L'objectif est que les étudiants terminent plus vite leurs études, afin d'entrer plus tôt sur le marché du travail. Un plafond de cinq années d'études dans le supérieur pour bénéficier de l'allocation est introduit. Enfin, les universités ont l'obligation de réduire la durée moyenne des études de 3 à 4 mois à l'horizon 2020 : si elles ne le font pas, leurs subventions leur seront retirées.

2.2.4 L'extension et le renforcement des politiques actives

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre l'effort budgétaire le plus important aux politiques actives : 1,82 % du PIB en 2013. La crise a encore renforcé cette tendance – il ne représentait que de 1,26 % du PIB en 2007 – tout en réaffectant les dépenses entre les différents programmes.

La tendance générale

Entre 2007 et 2012, c'est la part des stages et des emplois subventionnés au sein des dépenses de politiques actives qui a le plus augmenté, au détriment de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par exemple¹⁷⁴. Ce changement de politique en période de récession, illustratif de la logique du *workfirst*, a été contesté. Lorsque la demande de travail de la part des entreprises chute, il peut apparaître en effet plus urgent d'apporter aux chômeurs de nouvelles compétences en phase avec les besoins à venir des entreprises, pour accroître leur employabilité. Cette critique a été prise en compte par le gouvernement social-démocrate à compter de 2012-2013.

Des efforts importants sont menés depuis 2013 pour revaloriser la formation professionnelle et l'apprentissage

Bien que les dispositifs de stages et d'emplois subventionnés aient été renforcés en 2007-2012, la formation professionnelle continue d'occuper au Danemark une place significative, comparée aux autres pays européens. Selon une enquête menée par la Commission européenne, 80 % d'une classe d'âge actuelle a suivi un enseignement à vocation professionnelle, contre 60 % dans les années 1980¹⁷⁵. En 2014, le Danemark affichait le plus fort taux de participation à la formation des adultes : 31,7 % des personnes de 25 à 64 ans interrogées avaient participé à un

¹⁷⁴ Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

¹⁷⁵ Eurotrainer (2009), « Making lifelong learning possible: A study of the situation and qualifications of trainers in Europe », Commission européenne, DG Education et Culture, novembre.

programme de formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête, contre 10,7 % en moyenne dans l'UE-28 (données Eurostat¹⁷⁶).

Le gouvernement avait annoncé un programme de réforme complet concernant la formation pour l'automne 2013, en concertation avec les partenaires sociaux. En juin 2013 a été signé un accord de réforme de la formation professionnelle, avec la majorité des partis politiques¹⁷⁷. Inclus dans l'accord pour le **budget de 2013**, cet accord vise à réduire le nombre d'abandons dans les programmes de formation professionnelle et à accroître le nombre d'étudiants en apprentissage. Ont ainsi été créés 50 centres de placement à l'échelle nationale, chargés de coordonner les initiatives des entreprises en matière d'apprentissage.

En juin 2014, le gouvernement a adopté un nouveau programme de formation professionnelle, à la suite d'un accord politique en date de février 2014. Cette réforme est entrée en vigueur en **août 2015**. Elle a pour objectif principal d'augmenter le nombre d'élèves ou d'étudiants en filières professionnelles, d'améliorer l'image de ces filières et de réduire le fort taux d'abandon en cours d'études, proche de 50 %.

La dernière réforme de l'emploi (juillet 2015)

La plupart des mesures de cette réforme sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2015, mais certaines avaient été mises en place dès le 1^{er} janvier 2015. Cette réforme s'inspire des recommandations, publiées en février 2014, d'un groupe d'experts indépendants présidé par l'ancien ministre des Impôts, Carsten Koch. Le but poursuivi est une plus grande individualisation du suivi des chômeurs. Pour ce faire, les municipalités, en coopération avec les fonds d'assurance chômage, ont désormais plus de liberté pour organiser ce suivi. L'autre ambition de la réforme est d'améliorer le niveau de formation des chômeurs les moins qualifiés, grâce à des initiatives ciblées, par exemple des programmes courts qui répondent à des besoins urgents du marché. D'autres mesures sont également prévues :

- les 98 centres locaux pour l'emploi et les 4 centres régionaux pour l'emploi sont remplacés, à partir de début 2015, par 8 centres régionaux pour l'emploi. Au sein de ces conseils siégeront des représentants des partenaires sociaux mais aussi d'autres acteurs régionaux, comme des représentants des établissements scolaires ou des forums de croissance ;
- les jeunes et les seniors recevront plus tôt des offres d'activation ;
- les travailleurs non qualifiés pourront utiliser leurs deux ans d'indemnités pour se former et devenir des travailleurs qualifiés. Pendant les deux ans de formation, l'indemnité chômage versée sera réduite à 80 % du montant normal ;
- les diplômés du supérieur pourront bénéficier de formations professionnelles de plus longue durée ;
- les demandeurs d'emploi de longue durée feront l'objet d'un suivi plus important ;
- des efforts seront faits du côté des demandeurs d'emploi qui risquent de basculer dans le chômage de longue durée.

¹⁷⁶ La définition du taux de formation selon Eurostat est assez large : « The EU Labour Force Survey (LFS) provides annual results for the indicator 'lifelong learning' (which is defined as the participation of people aged 25-64 in education and training) », et le terme de *lifelong learning* doit être entendu comme : « all learning activities undertaken throughout life (after the end of initial education) with the aim of improving knowledge, skills and competences, within personal, civic, social, and employment-related perspectives ». Source : métadonnées, enquête [trng_lfs_01].

¹⁷⁷ Mura, M. G. (2013) : « Danemark : gouvernement et partenaires sociaux veulent réformer l'enseignement professionnel », *Planet Labor*, n° 130381, juin.

Fonctionnement du service public de l'emploi

Pendant la crise, les centres pour l'emploi ont rencontré des difficultés à mettre en œuvre les programmes dans les délais prescrits. En janvier 2010, seulement 58 % des chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage avaient commencé à temps un programme d'activation. Pour les jeunes chômeurs de moins de 30 ans, la proportion tombait à 42 %¹⁷⁸.

Le service public de l'emploi a connu de légers ajustements après la refonte majeure de 2007 et de 2009. La question de l'organisation, de la direction et du financement exacts des politiques de l'emploi entre Etat, municipalités et partenaires sociaux faisait notamment débat. Mais sa résolution a été repoussée plusieurs fois, à la suite de l'échec des négociations tripartites organisées en juin 2012. Une nouvelle tentative de négociation a été annoncée par le gouvernement en février 2013. Un comité d'experts et un comité composé de partenaires sociaux ont travaillé en parallèle en 2013 et 2014 pour trouver des solutions. En février 2015, un accord politique a été trouvé, revoyant le système de remboursement par l'Etat d'une partie des transferts de revenus pris en charge par les municipalités. **L'objectif premier de cet accord est d'inciter les municipalités à accroître leurs efforts concernant l'employabilité des chômeurs, en renforçant la proportionnalité des remboursements effectués par l'Etat aux municipalités en fonction du nombre de chômeurs activés.**

2.2.5 Depuis la crise, une tendance à la modération salariale plus prononcée

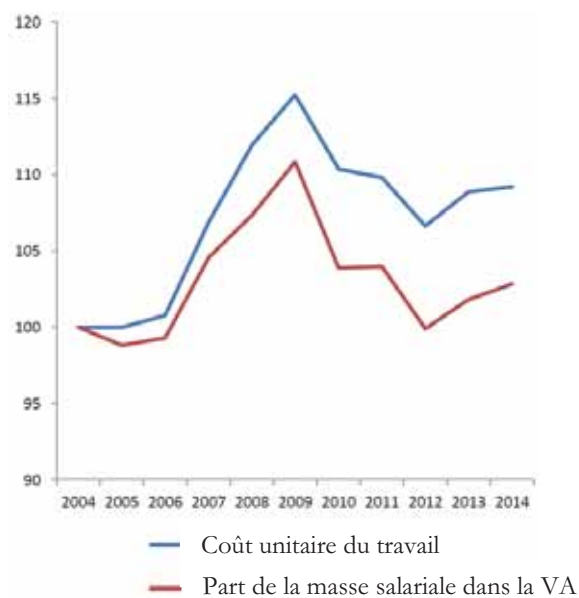
La fixation des salaires relève au Danemark des conventions collectives. **Au début de la crise, en 2009, la réduction des salaires était une mesure très controversée**, les syndicats étant réticents à un ajustement des salaires pour éviter les licenciements¹⁷⁹. Les négociations générales du secteur privé au printemps 2010, puis à nouveau au printemps 2012, ont toutefois débouché sur de très modestes augmentations salariales, impliquant pour de nombreux salariés une baisse réelle des salaires. De même au printemps 2011, les négociations dans le secteur public ont conduit à de très faibles augmentations salariales, qui se sont traduites par une diminution des salaires réels. Le Danemark semble depuis connaître une tendance à un ralentissement de la croissance des salaires : entre le 1^{er} trimestre 2009 et le 4^e trimestre 2013, le salaire horaire réel n'a crû que de 0,05 %¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010), « Les job centers enfreignent la loi ».

¹⁷⁹ Jørgensen, C. (2009), « Danemark : Les conséquences de la récession économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

¹⁸⁰ Données OCDE.

Graphique 4 : Évolution des salaires au Danemark



Source : présentation de Torben M. Andersen, au COE, le 30 juin 2015.

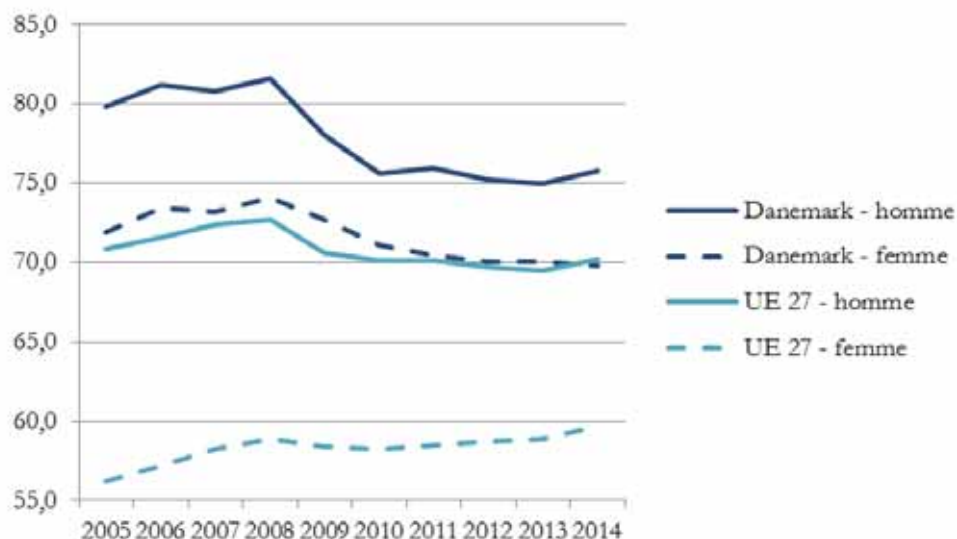
3 Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation

3.1 Situation actuelle

Après une croissance du PIB réel de 1,1 % et une croissance de l'emploi de 1 % en 2014, le PIB réel devrait augmenter de 1,9 % en 2015, puis de 2,3 % en 2016. L'emploi devrait continuer à croître de 1,4 % en 2015 et 2016¹⁸¹.

Ainsi, la crise n'a semble-t-il pas eu d'impact durable sur le marché du travail danois. Le taux d'emploi reste bien plus élevé que la moyenne européenne. C'est particulièrement vrai pour l'emploi des femmes¹⁸². Pour autant, le taux d'emploi n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise.

Graphique 5 : Évolution du taux d'emploi homme et femme



Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans.

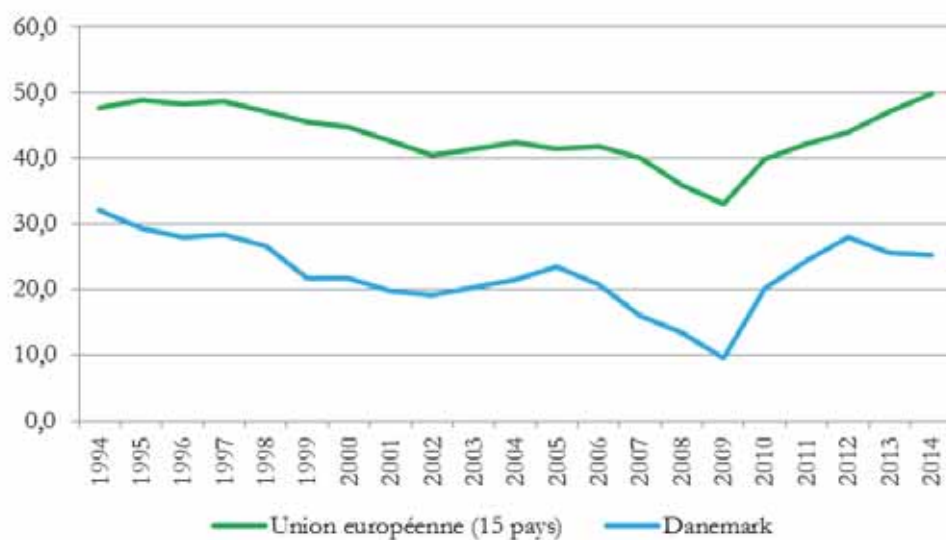
Source : données Eurostat.

Le taux de chômage de longue durée, après avoir fortement augmenté, tend désormais à se stabiliser, comme le montre le graphique suivant.

¹⁸¹ OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

¹⁸² En 2014, le taux d'emploi des femmes au Danemark s'élevait à 72,2 % (contre 63,5 % dans l'UE-28) ; pour les hommes, il était de 79,5 % (pour une moyenne de 75 % au sein de l'UE-28).

Graphique 6 : Évolution du taux de chômage de longue durée



Lecture : le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

Grâce aux réformes entreprises (réforme fiscale, réforme de la pension d'invalidité, de l'aide sociale, du programme de flexi-jobs et de l'allocation versée aux étudiants) et à l'évolution démographique de la population, le gouvernement danois prévoit que l'emploi augmentera, toutes choses égales par ailleurs, de 95 000 personnes à plein-temps d'ici 2020 (emploi dit structurel dans le tableau 1)¹⁸³. L'amélioration de la situation économique contribuerait, pour sa part, à l'embauche nouvelle de 71 000 personnes.

¹⁸³ Programme national de réforme du Danemark, 2015.

Tableau 1 : Détail des prévisions de créations d'emploi

	Nombre d'emplois créés à temps-plein
Contribution démographique	1 000
Contribution estimée des réformes précédentes*	66 000
Réformes mises en place depuis 2012 dont :	28 000
La réforme fiscale de 2012	11 000
La réforme de la pension d'invalidité et des flexi-jobs	5 000
Changement total dans l'emploi structurel	95 000
Initiatives spécifiques présentes dans le Plan de croissance (dont la réforme de l'allocation pour les étudiants et la réforme des minima sociaux)	10 000
Changement dû à la stabilisation de l'économie	71 000
Nombre total d'emplois créés	166 000
Dont secteur privé	159 000

Lecture : * Dont les mesures incluses dans l'accord de consolidation, les mesures fiscales de 2007 et 2009, les effets de la réforme des retraites, ainsi que les mesures prises dans le champ éducatif.

Source : Programme national de réforme du Danemark, 2015.

Les projections démographiques montrent que la part des seniors et celle des jeunes dans la population active vont augmenter dans les années à venir¹⁸⁴. Ces évolutions démographiques inquiètent les entreprises, qui anticipent de futures difficultés de recrutement¹⁸⁵ dans un contexte où le chômage sera revenu à son étiaje structurel, et encouragent le retour à l'emploi de plus larges franges de la population immigrée.

Le 18 juin 2015, après quatre ans de gouvernement social-démocrate, les élections législatives ont donné une courte majorité à la droite, qui a choisi Lars Løkke Rasmussen comme Premier ministre. Sous la pression du Parti du peuple danois, le gouvernement a annoncé une hausse de l'emploi dans le secteur public, revenant ainsi sur ses promesses de campagne. Cette hausse devrait être financée par une réduction de l'aide internationale et de l'aide aux immigrés. Le nouveau gouvernement a également proposé la mise en place d'une « allocation de redéfinition des priorités », pour laquelle les communes devraient verser 1 % de leur budget par an à l'Etat. Celles-ci ont fortement critiqué cette mesure, craignant une réduction des dépenses en faveur de la petite enfance, de l'école et des personnes handicapées.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement prévoit de **négoier avec les partenaires sociaux une nouvelle réforme des prestations sociales**, avec fixation d'un plafond de prestations par

¹⁸⁴ Programme national de réforme du Danemark, 2013.

¹⁸⁵ Le Danemark manque déjà de main-d'œuvre qualifiée dans certaines branches, ingénierie notamment.

allocataire¹⁸⁶. La somme économisée devrait financer les réductions fiscales sur les salaires annoncées¹⁸⁷, et qui feront l'objet de négociations tripartites au printemps 2016. Cette reprise des négociations tripartites représente un changement par rapport à la ligne du gouvernement précédent¹⁸⁸.

Le Premier ministre a également fait part de son intention de convoquer des négociations tripartites une fois les ajustements du système d'allocation chômage adoptés, sans donner de date précise à ce stade. Ces négociations porteront sur les thèmes suivants : compétitivité, éducation et expansion du marché du travail (dont l'inclusion des étrangers).

3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Le Danemark, qui se caractérise par de fortes dépenses actives¹⁸⁹, offre aussi l'exemple d'un pays qui a su continuellement adapter ses politiques actives du marché du travail en fonction des évaluations faites des différents programmes. Ces dernières années, suivant en cela les résultats des expériences menées (nouvelle évaluation du programme *Retour rapide vers l'emploi* en 2008, et évaluation d'un suivi renforcé des jeunes chômeurs en novembre 2009), les politiques de l'emploi se sont concentrées sur la recherche d'emploi, l'accompagnement individuel et les sanctions¹⁹⁰.

Les premières conclusions du comité présidé par Carsten Koch (publiées en février 2014) ont ainsi confirmé la pertinence de la priorité à accorder à l'activation dans le cas danois, tout en apportant quelques nuances pour certaines mesures très strictes d'activation qui avaient été mises en place ces dernières années. Selon des gestionnaires de centres pour l'emploi et des chômeurs, celles-ci étaient parfois chronophages, sans être particulièrement opportunes et productives.

Il est trop tôt pour connaître l'impact des réformes les plus récentes (réforme de la pension pour congé maladie mise en place en janvier 2014, réforme de l'emploi de 2015). De même, il est trop tôt pour évaluer l'impact de l'accord sur la formation professionnelle de 2013 sur le taux d'abandon au sein de ces cursus. Cependant, le gouvernement danois a déjà constaté les améliorations suivantes :

- la réforme de la pension d'invalidité, mise en place en janvier 2013, a donné lieu à une réduction significative du nombre de bénéficiaires (seulement 450 nouveaux bénéficiaires par mois, soit moitié moins que le niveau atteint avant la réforme). De plus en plus de personnes, y compris celles avec des capacités de travail très réduites, intègrent un programme de réinsertion interdisciplinaire, puis un programme de flexi-jobs¹⁹¹ (ce dernier programme accueillait 500 nouvelles personnes par mois dans la seconde moitié de l'année 2014).

¹⁸⁶ Le montant d'allocations qu'un demandeur d'emploi non assuré contre le chômage peut recevoir (aide sociale) sera plafonné dès l'automne 2015.

¹⁸⁷ La réforme fiscale est programmée au printemps 2016.

¹⁸⁸ Maria Giannina Mura (2015), « Danemark : le programme du nouveau gouvernement mise sur la croissance et l'emploi du secteur privé », *Planet Labor*, n° 9161, 29 juin.

¹⁸⁹ Rappelons que le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la part la plus importante de son PIB (1,82 %) aux politiques actives du marché du travail en 2013. Source : données OCDE.

¹⁹⁰ Andersen, T. M. et Svarer, M. (2012), « Active labour market policies in a recession », *IZA Journal of Labor Policy*, 1:7, novembre.

¹⁹¹ Programme national de réforme du Danemark, 2015.

- concernant la réforme de l'assistance sociale, mise en place en juin 2013, le ministre de l'Emploi a lancé une évaluation, qui s'est terminée en avril 2015. Une évaluation préliminaire avait été ordonnée, pendant la phase de mise en œuvre progressive de la réforme (de janvier à mai 2014). Les résultats ont montré que la réforme a eu un impact positif sur l'entrée en formation et l'emploi des moins de 30 ans¹⁹².

Concernant enfin le traitement du chômage de la population immigrée, le gouvernement a pris en compte la deuxième partie des réflexions du comité Carsten Koch, publiées en janvier 2015. Le « programme d'insertion orienté vers l'emploi » proposé en mars 2015 intègre ainsi les critiques adressées par ce comité au programme précédent, mis en œuvre en 2012. En effet, le comité remarque qu'un an après leur arrivée sur le territoire danois, seulement un immigré sur quatre est financièrement autonome. Ces conclusions ont été accueillies favorablement par les municipalités, en charge de la politique d'intégration. Le gouvernement a donc revu les mesures d'intégration, pour rendre celles-ci plus rapides, plus intenses et plus orientées vers le monde du travail.

¹⁹² Programme national de réforme du Danemark, 2015.

Conclusion

À la suite de la crise, certains auteurs ont défendu l'idée que le système danois d'Etat-providence ne pouvait être soutenu davantage¹⁹³, ou que le modèle danois de flexicurité ne fonctionnait qu'en période de « beau temps »¹⁹⁴, c'est-à-dire de croissance économique. Les dernières données sur l'économie danoise ainsi que les réformes entreprises conduisent à nuancer fortement ces affirmations.

Le marché du travail danois a dans l'ensemble bien résisté à la crise. Les politiques actives ont été maintenues et renforcées, limitant ainsi l'augmentation du chômage de longue durée et la formation d'un chômage structurel. Les changements apportés n'ont pas bouleversé les fondements de la flexicurité. La crise n'a pas non plus modifié la faible proportion d'emplois temporaires, caractéristique du marché du travail danois. En ce sens, et au-delà de certains ajustements paramétriques liés à la crise, le modèle historique danois de flexicurité, même s'il est aujourd'hui probablement moins « généreux », n'a pas foncièrement changé de nature. Les réformes engagées au tournant des années 2000 ont certes renforcé la stratégie du *Workfirst*, mais la logique du modèle reste centrée sur la protection de l'employabilité.

Quelques changements, accentués par la crise économique et financière, sont à relever. La réduction de la durée d'indemnisation du chômage et le durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage ou de l'aide sociale ont parfois été interprétés comme un écart significatif par rapport à la tradition de sécurité danoise. Mais l'introduction d'indemnités de licenciement dans les conventions collectives en 2010 peut être vue comme une contrepartie.

L'affaiblissement du rôle des syndicats dans la décision et la gestion de la politique de l'emploi représente également une évolution notable par rapport à la tradition des compromis sociaux, installée depuis de longues années. Les complémentarités institutionnelles sur lesquelles reposent le système n'ont toutefois pas disparu : le système et la culture politiques danois, tout en perdant certaines caractéristiques de l'ancien système de gestion tripartite, gardent leurs traits distinctifs.

¹⁹³ Bergh, A. et Bjornskov, C. (2011), « Historical trust levels predict current welfare state designs », *Kyklos*, vol. 64, n° 1.

¹⁹⁴ Tangian, A. (2010), « Not for bad weather: Flexicurity challenged by the crisis », *ETUI Policy Brief*, n° 3.

Espagne

Introduction

Entre le milieu des années 1990 et 2007, l'Espagne a bénéficié d'un modèle de croissance tiré notamment par l'expansion du secteur de la construction et de la consommation de biens et services. Ce modèle a favorisé la création de nombreux emplois et permis une baisse importante du taux de chômage qui est passé de 24 % en 1994 à 8 % en 2007.

Il n'a toutefois pas résisté à la crise démarrée en 2008 qui a conduit à une progression spectaculaire du taux de chômage qui a culminé à près de 26,3 % au 1^{er} trimestre 2013. Reflet d'une dualité particulièrement marquée, l'ajustement du marché du travail en Espagne est passé dans un premier temps essentiellement par des réductions d'effectifs plutôt que par une adaptation des conditions de rémunération et de travail dans les entreprises. En réaction à ces évolutions et afin d'éviter une dégradation durable du marché du travail, un vaste chantier de réformes a été mis en œuvre par les gouvernements successifs depuis 2008.

Ce mouvement se situe, par son ampleur, en décalage par rapport aux années passées. Si des réformes étaient intervenues dans les années 1990 et 2000, elles n'avaient pas permis de répondre aux principaux défis – en particulier la question de la dualité –, la phase d'expansion ayant retardé l'adaptation des institutions qui régulent le marché du travail. Trois réformes structurelles, d'ampleur différente, mais qui s'inscrivent dans une certaine continuité, ont été mises en œuvre entre 2010 et 2012.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	65,8	58,0	56,0
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	8,3	21,5	24,6
– des jeunes (moins de 25 ans)	18,1	46,2	53,2
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	20,4	41,6	52,8
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	31,6	25,2	24,0
Indice de protection des contrats permanents	2,66*	2,56	2,28***
Indice de protection des contrats temporaires	3,5*	3,17	3,17***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	665,7	748	753
Taux de croissance du salaire horaire réel	2,7	-2,5	-1,1***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	18,9*	20,9**	21,0 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	39,0	40,0	40,7
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	19,7	20,6	22,2
Coefficient de Gini du revenu disponible	31,9	34,0	34,7

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

Sommaire

1	Éléments de contexte	100
1.1	La crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail espagnol	100
1.1.1	Un sur-ajustement du marché du travail à la crise qui met en évidence des faiblesses antérieures.....	100
1.1.2	Des évolutions préoccupantes du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, à relier en partie à une inadéquation des compétences.....	104
1.2	Des mesures conjoncturelles mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi	107
1.3	Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008	108
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre à partir de 2008.....	110
2.1	La méthode suivie.....	110
2.1.1	Quel a été le séquençage des réformes du marché du travail ?.....	110
2.1.2	Comment ont été préparées ces réformes ?	111
2.2	Les axes de la réforme.....	112
2.2.1	Droit du travail : régimes de licenciement et contrats de travail	112
2.2.2	La négociation collective	116
2.2.3	Flexibilité interne et politique salariale	118
2.2.4	Le coût du travail	119
2.2.5	Assurance chômage	120
2.2.6	Les politiques actives de l'emploi	121
2.2.7	Des mesures de lutte contre le travail au noir.....	123
3	Premiers éléments d'évaluation	124
3.1	Situation actuelle	124
3.2	Quel a été l'effet des réformes ?	124
	Conclusion.....	128

1 Éléments de contexte

1.1 La crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail espagnol

1.1.1 Un sur-ajustement du marché du travail à la crise qui met en évidence des faiblesses antérieures

Après plusieurs années de croissance forte – le taux de croissance du PIB espagnol n’a jamais été inférieur à 3 % entre 1997 et 2007¹⁹⁵ –, **l’Espagne a connu une double récession**. Dans un contexte de crise financière mondiale, le PIB espagnol a diminué à compter du 4^e trimestre 2008, et cela pendant six trimestres consécutifs. Fin 2009, le PIB espagnol s’est contracté de 3,6 % par rapport à 2008.

Après une amélioration en 2010, la situation économique s’est à nouveau dégradée dans un contexte de crise de la dette européenne : l’Espagne est une fois de plus entrée en récession à partir du 3^e trimestre 2011¹⁹⁶. Une légère reprise s’est amorcée dès le début de l’année 2014, qui semble s’accélérer avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % depuis le 4^e trimestre 2014¹⁹⁷.

La dégradation de la conjoncture a entraîné celle, spectaculaire, du marché du travail espagnol : le taux de chômage, de 8 % au début de l’année 2007 (ce qui reste un niveau relativement élevé en période de croissance), a culminé à près de 26,3 % au 1^{er} trimestre 2013 (Graphique 1), soit le 2^e taux de chômage le plus élevé de l’Union européenne et de l’OCDE après la Grèce. L’ajustement de l’emploi a été beaucoup plus important qu’attendu : alors que les évolutions passées conduisaient à anticiper une diminution de l’emploi marchand de l’ordre de 9 %, il a chuté de – 14,9 % entre 2008 et 2011¹⁹⁸. Lorsqu’on considère l’emploi total, le recul a été de – 9 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009. Après un trimestre de croissance positive (+ 0,3 % au 1^{er} trimestre 2010), les destructions d’emploi ont repris jusqu’au début de l’année 2014, mais à un rythme plus lent. La hausse du taux d’activité observée au cours de cette période a également contribué à l’augmentation du chômage : sur les 126 % de hausse du chômage observée entre les premiers trimestres 2008 et 2011, près de 20 points seraient attribuables à la hausse des taux d’activité¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Source : données OCDE.

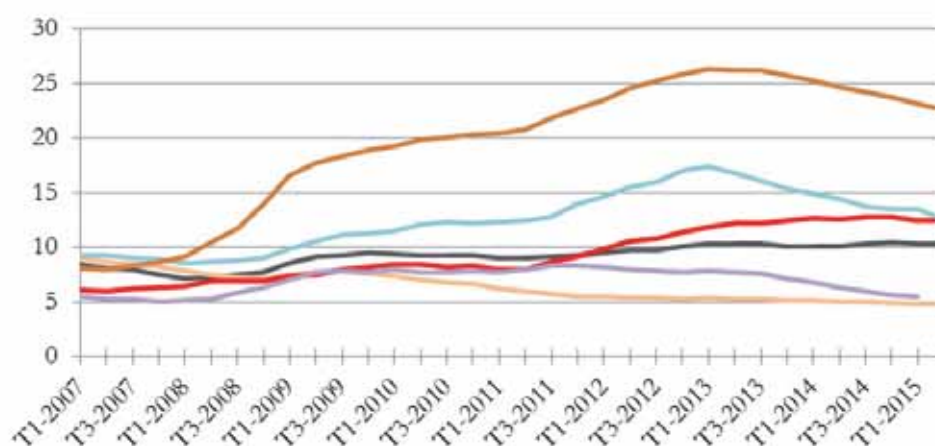
¹⁹⁶ Il s’agit du 2^e trimestre consécutif de baisse du PIB.

¹⁹⁷ Source : données OCDE. Taux de croissance par rapport au même trimestre de l’année précédente, corrigé des variations saisonnières.

¹⁹⁸ Audition au COE, le 5 mai 2015, d’Éric Heyer, directeur du département Analyse et prévision, OFCE.

¹⁹⁹ COE (2012), *L’emploi et les politiques de l’emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage trimestriel dans plusieurs pays européens (en %)



Note : donnée non disponible pour le Royaume-Uni au T2-2015.

Champ : population âgée de 15 à 64 ans.

Source : données OCDE.

Malgré une amélioration de la situation du marché du travail depuis 2014, la situation sur le front de l'emploi reste encore très dégradée. Avec près de 600 000 emplois supplémentaires entre le 4^e trimestre 2013 et le 1^{er} trimestre 2015, l'Espagne n'a récupéré que 15 % du total des emplois détruits (soit 3,7 millions entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2013²⁰⁰). Il s'agit en outre essentiellement d'emplois temporaires²⁰¹. La reprise des créations d'emploi n'a par ailleurs pas été suffisante pour permettre une réelle diminution du taux de chômage, qui s'élevait encore à 22,5 % au 2^e trimestre 2015 (contre 9,6 % en moyenne dans l'UE-28), ce qui représente plus de 5 millions de chômeurs.

Il convient de souligner **l'importance des différences observées entre régions espagnoles.** Le taux de chômage atteignait ainsi 35 % en Andalousie en 2014, contre 15,7 % en Navarre²⁰². Ces différences s'expliquent dans une large mesure par le degré de spécialisation de certaines régions dans la construction ou dans d'autres activités immobilières²⁰³. En ralentissant le redéploiement de la main-d'œuvre des régions où le chômage est élevé vers celles où le chômage est plus faible, la très faible mobilité géographique en Espagne contribue sans doute à aggraver ces disparités.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la dégradation spectaculaire de l'emploi observée à partir de 2008.

D'abord, la crise financière s'est accompagnée d'un **effondrement du secteur de la construction** qui avait tiré en grande partie la croissance de l'économie et de l'emploi au cours

²⁰⁰ Source : données OCDE, calculs COE.

²⁰¹ Garcia Perez I. et Jansen M. (2015), « Assessing the impact of Spain's latest labour market reform », *The Spanish Economic and Financial Outlook* (SEFO) Vol. 4, n° 3, mai.

²⁰² Source : données Eurostat.

²⁰³ OCDE (2011), « Réformer le marché du travail », chapitre 3, *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2010*, p. 99-130.

des années précédant la crise. De 12,7 % au 4^e trimestre 2007 (contre 7,8 % dans la zone euro), la part de l'emploi dans ce secteur dans l'emploi total a chuté de façon continue pour s'établir à 5,3 % au 1^e trimestre 2014 (contre 6 % dans la zone euro)²⁰⁴. Au total, de l'ordre de 1,7 million d'emplois a été détruit au cours de cette période dans le secteur de la construction²⁰⁵. Des pertes d'emplois importantes ont également été enregistrées dans certains secteurs des services qui avaient également fortement contribué aux créations d'emploi au cours de la période d'expansion²⁰⁶. La crise a agi comme un révélateur des déséquilibres d'un modèle de croissance tiré par une demande intérieure forte, favorisée par le contexte d'intégration européenne et de taux d'intérêt faibles.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres pays comme l'Allemagne ou l'Italie, **l'ajustement du marché du travail est d'abord passé, dans une large mesure, par des réductions d'effectifs (flexibilité externe), plutôt que par une adaptation des salaires, des horaires et des conditions de travail (flexibilité interne)**²⁰⁷.

Ce recours privilégié à la flexibilité externe plutôt qu'interne est d'abord **le reflet de la forte dualité du marché du travail espagnol au sein duquel coexistent d'un côté des emplois permanents bénéficiant d'une protection importante et, de l'autre, des emplois temporaires qui constituent un volant de flexibilité pour les entreprises**. L'ajustement de l'emploi a porté en grande partie sur les contrats temporaires : de près d'un tiers avant la crise, la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total est passée à 23,1 % en 2013 (Graphique 2). À l'inverse, la part de l'emploi permanent dans l'emploi total a relativement bien résisté à la dégradation de la conjoncture économique.

Si ce modèle dual a pu favoriser d'importantes créations d'emploi en période de croissance (fortement concentrées dans des secteurs à faible valeur ajoutée), il a en revanche exacerbé les destructions d'emploi au moment de la récession. C'est particulièrement vrai pour le secteur de la construction, fortement utilisateur de contrats temporaires. Bien que présente dans plusieurs autres pays, du sud de l'Europe notamment, la segmentation du marché du travail était particulièrement marquée en Espagne : 30 % des salariés étaient employés en contrat temporaire en 2008, contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne à 21 d'après les données de l'OCDE. Il faut aussi souligner le rôle qu'ont pu jouer les flux élevés d'immigration qu'a connus le pays depuis les années 1990 dans la construction du modèle de croissance espagnol. Si les immigrés figurent parmi les plus touchés par la crise dans la plupart des pays, l'incidence du chômage sur ce groupe de population est particulièrement élevée en Espagne²⁰⁸. Conséquence de cette situation difficile sur le marché du travail, le solde migratoire est désormais négatif, ce qui a contribué à la diminution de la population en âge de travailler.

²⁰⁴ Source : données OCDE, calculs COE.

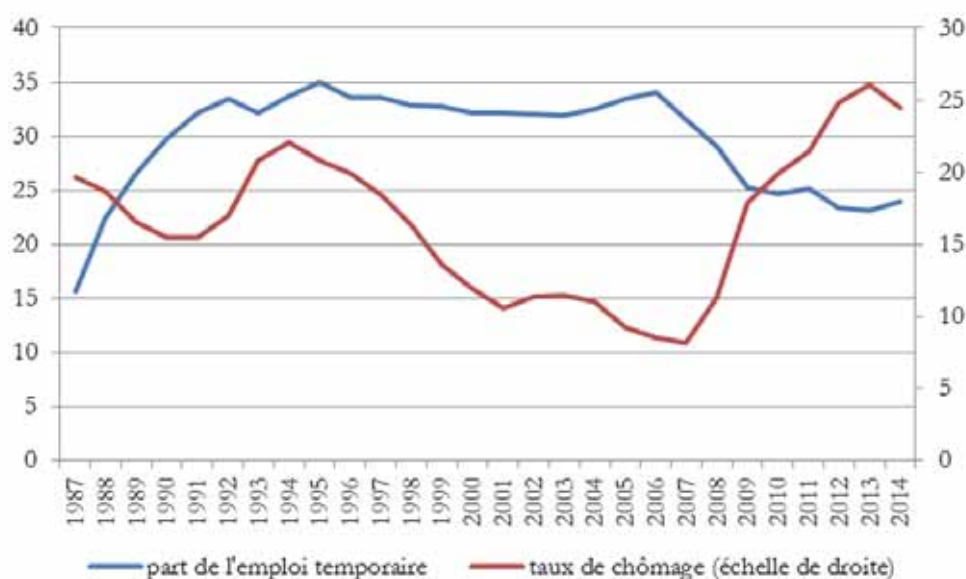
²⁰⁵ Source : données OCDE, calculs COE.

²⁰⁶ C'est en particulier le cas du secteur du commerce, du tourisme et du transport qui avait contribué à un tiers des créations de postes entre le début des années 1990 et 2007. Clément M., Pak M. et Turner L. (2009), « L'économie espagnole à l'épreuve de la crise mondiale », *Note de conjoncture*, Insee, juin.

²⁰⁷ D'après l'enquête Wage dynamic survey sur le processus de fixation des salaires du réseau dynamique des salaires de la Banque centrale européenne, 42,5 % des entreprises espagnoles se sont ajustées à la dégradation de la conjoncture économique en réduisant leurs effectifs en contrat temporaire et 25,8 % en réduisant leurs effectifs en emploi permanent entre fin 2007 et l'été 2009. Voir l'audition d'Odile Chagny, au COE, le 7 février 2012.

²⁰⁸ OCDE (2011), *op. cit.*

Graphique 2 : Évolution de la part de l'emploi temporaire et du taux de chômage en Espagne (en %)

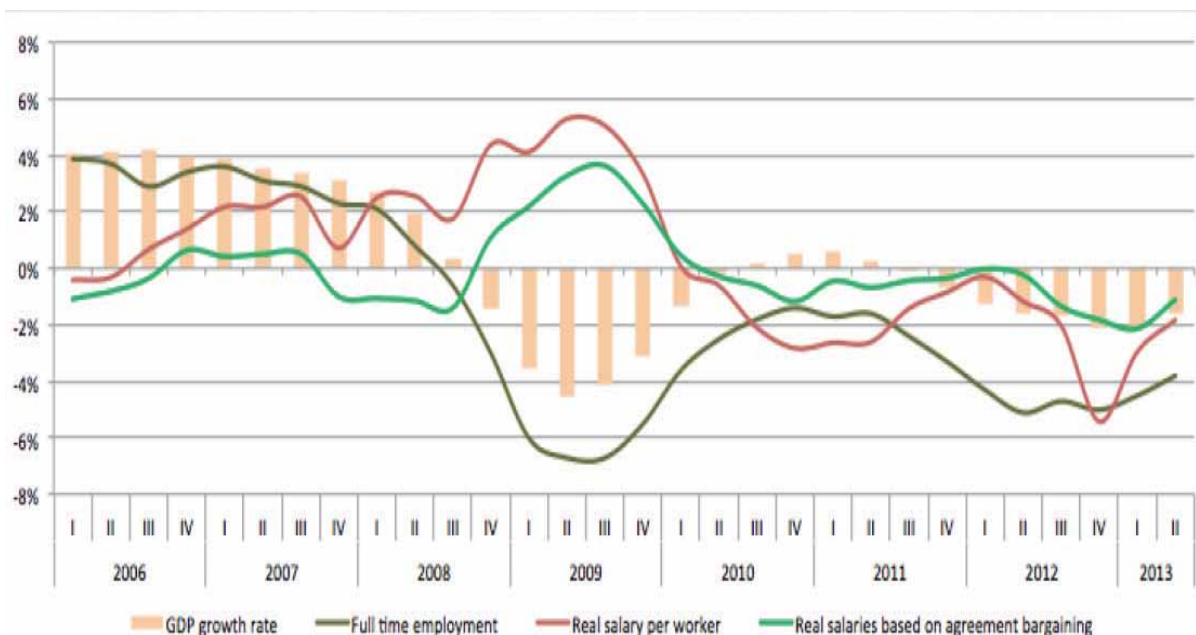


Source : OCDE.

Le recours initial plus important à la flexibilité externe qu'interne est également **le reflet de la faible capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture par une modification des salaires ou des conditions d'organisation du travail**. Alors que les évolutions de l'emploi ont suivi de près celles du PIB, les salaires se sont ajustés à la dégradation de la conjoncture économique beaucoup plus tardivement (Graphique 3). Cette inertie des salaires est à relier au mécanisme de fixation des salaires en Espagne d'avant-crise ainsi qu'à certaines caractéristiques du système de négociation collective (*cf. infra*). Conjuguée à une perte de productivité due à un modèle de croissance tiré par des secteurs intensifs en main-d'œuvre mais peu productifs, elle a par ailleurs entraîné un recul de la compétitivité-coût espagnole. Entre 1992 et 2007, le coût salarial unitaire a ainsi augmenté de 3,2 % en moyenne par an, contre 0,9 % en moyenne en Allemagne, France et Italie²⁰⁹.

²⁰⁹ Clément M., Pak M. et Turner L. (2009), *op. cit.*

Graphique 3 : Un manque de flexibilité interne



Source : Audition au COE de José Ignacio García-Pérez le 16 juin 2015.

1.1.2 Des évolutions préoccupantes du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, à relier en partie à une inadéquation des compétences

Les principales victimes de la détérioration du marché du travail en Espagne sont les jeunes et en particulier les moins diplômés. Si le chômage des jeunes est en général plus sensible à la conjoncture que celui des travailleurs d'âge actif, cette sensibilité est particulièrement forte en Espagne²¹⁰. Caractérisés par un taux de chômage déjà élevé avant la crise, ces derniers ont vu leur taux de chômage plus que doubler pour atteindre 55,5 % en 2013 (Graphique 4). L'impact de la crise a été particulièrement fort pour les jeunes sans diplôme dont le taux de chômage est passé de 29,7 % en 2008 à 62,6 % en 2013²¹¹. Malgré la légère amélioration de la conjoncture observée en 2014, le taux de chômage des jeunes était encore de 53,2 % cette année-là et de 61,2 % pour les jeunes non diplômés. Si d'autres pays comme le Portugal ou l'Italie ont également connu une progression très importante du chômage des jeunes depuis 2008, la situation des jeunes espagnols sur le marché du travail est particulièrement inquiétante.

Ce niveau élevé du chômage des jeunes et sa hausse rapide, par comparaison avec d'autres pays, sont **le reflet de la forte proportion de jeunes en contrats temporaires mais aussi de l'important déficit de qualification de ces derniers**. De l'ordre de 30 % des jeunes de 15 à 29 ans quittent chaque année le système scolaire sans avoir dépassé le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire, et cela depuis dix ans (ils étaient de l'ordre de 15 % dans l'UE-15

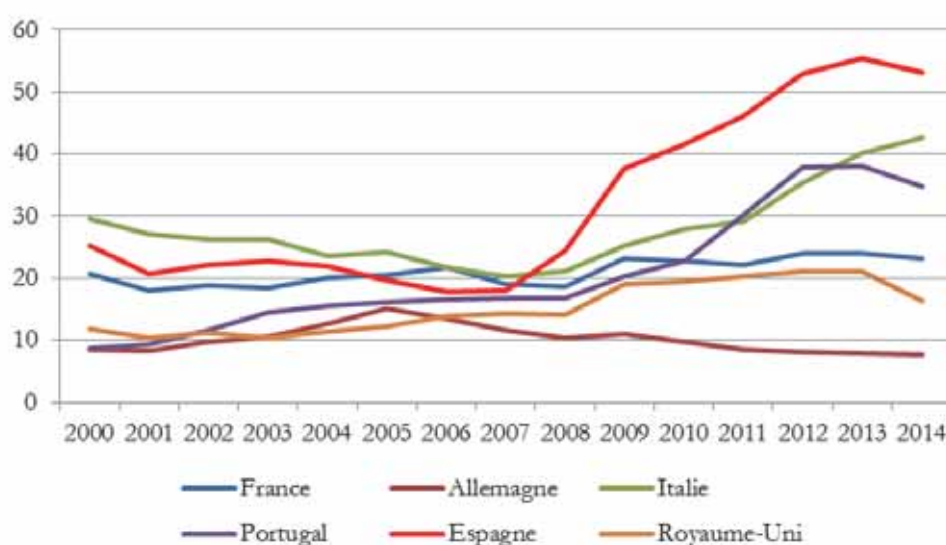
²¹⁰ OCDE (2012), « Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, p. 87-116.

²¹¹ Source : données Eurostat. Taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans ayant atteint un niveau d'éducation inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

en 2010)²¹². L'importance du décrochage scolaire peut être reliée en partie à la désaffection certaine d'une partie des jeunes vis-à-vis des études au cours de la période de forte croissance des années 2000 où des jeunes même non qualifiés trouvaient facilement un emploi, pour un salaire élevé, dans des secteurs tels que la construction.

La proportion des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation est particulièrement élevée en Espagne. La part des jeunes âgés de 15 à 24 ans dans cette situation est passée de 12 % en 2007 à 18,6 % en 2013, soit la proportion la plus élevée de l'Union européenne après la Grèce et l'Italie²¹³. Contrairement à ce que l'on constate dans la plupart des autres pays membres, la majorité de ces jeunes ne sont pas inactifs (et donc souvent découragés) mais sont au chômage²¹⁴. Cette spécificité peut s'expliquer par le grand nombre de jeunes qui enchaînent contrats temporaires et périodes au chômage.

Graphique 4 : Évolution du taux de chômage des jeunes dans plusieurs pays européens (en %)



Champ : population âgée de 15 à 24 ans.

Source : données OCDE.

La hausse du chômage en Espagne s'est accompagnée depuis la crise d'un doublement du chômage de longue durée. Si la part du chômage de longue durée était relativement faible avant, elle a connu depuis une progression particulièrement importante : de 18 % en 2008, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an a progressé de façon continue, et cela en dépit des récentes améliorations observées sur le front de l'emploi, pour atteindre 52,8 % en 2014 (Graphique 5). Cette part est particulièrement élevée pour les personnes de plus de 55 ans pour lesquelles elle atteignait un taux de 70 % en 2014. En pesant sur l'employabilité des personnes, cette hausse persistante du chômage de longue durée semble avoir accru un taux de

²¹² OCDE (2011), *op. cit.*

²¹³ Source : données Eurostat.

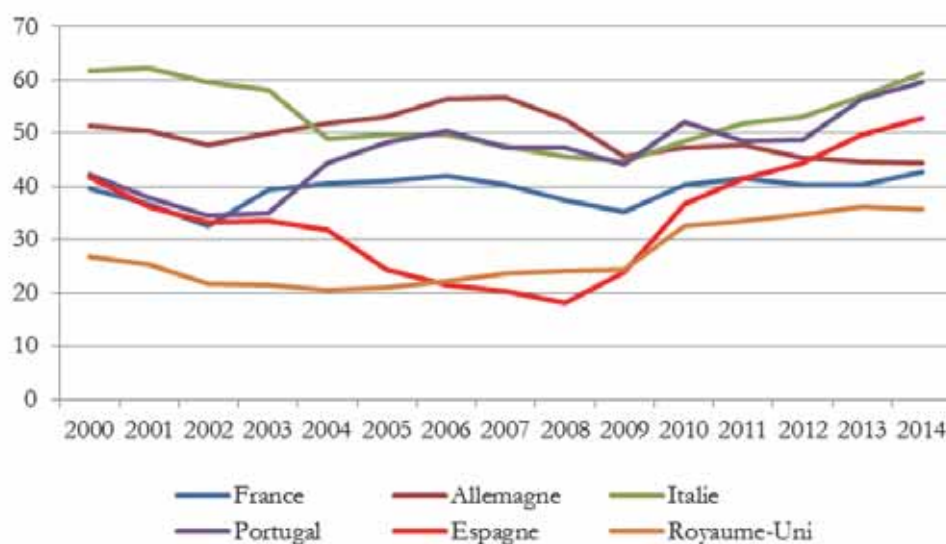
²¹⁴ OCDE (2013), « Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes actifs », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2012*, p. 87-116.

chômage structurel d'ores et déjà élevé. D'après des estimations de l'OCDE, plus de 40 % de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait structurelle²¹⁵.

La persistance d'un chômage de longue durée élevé et la progression d'un chômage de nature structurelle sont d'autant plus à craindre que **l'ampleur du chômage et le faible niveau de qualification des salariés des secteurs les plus touchés par la crise risquent de freiner d'éventuelles réallocations sectorielles**²¹⁶.

L'effondrement du secteur de la construction notamment a mis au chômage un nombre très important de personnes peu qualifiées qui peinent à retrouver un emploi dans ce secteur : si on observe une légère amélioration de l'emploi dans le secteur de la construction depuis le 2^e trimestre 2014, sa part dans l'emploi total reste très inférieure à son niveau d'avant-crise (5,7 % au 1^{er} trimestre 2015).

Graphique 5 : Évolution de la part du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens (en %)



Source : données OCDE.

Il est par ailleurs difficile pour les personnes qui ont perdu leur emploi pendant la crise d'en trouver un nouveau car **la faiblesse de leur niveau de qualification ne facilite souvent pas leur redéploiement vers des secteurs plus porteurs**.

D'une part, **à l'instar des jeunes, les personnes au chômage ont un faible niveau d'éducation initiale** : d'après l'INE (*Instituto Nacional de Estadística*), 54,9 % des chômeurs n'ont pas été au-delà de la classe de 3^e (cette part est de 52,9 % pour les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans).

D'autre part, les caractéristiques mêmes du marché du travail espagnol ne sont pas favorables à une amélioration des compétences et des qualifications des personnes et notamment de celles en emploi temporaire. En effet, **la dualité du marché du travail est encore accentuée par un**

²¹⁵ Audition d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

²¹⁶ Clément et al. (2009), *op. cit.*

turn-over élevé ainsi que par la faiblesse des transitions de l'emploi temporaire à l'emploi permanent : seulement 20,6 % des personnes en emploi temporaire en 2008 étaient en emploi permanent en 2011, contre 38,6 % au Portugal, 40 % en Suède ou 48,8 % au Royaume-Uni²¹⁷. Le risque est donc, pour une partie de la population, de rester lié à des emplois temporaires peu qualifiés et peu rémunérés, sans réelles chances d'améliorer leurs compétences et donc *in fine* leur situation sur le marché du travail.

1.2 Des mesures conjoncturelles mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi

Face à la dégradation de la conjoncture, les gouvernements successifs ont approuvé plusieurs plans et mesures temporaires en vue de favoriser une relance de l'économie et de limiter les conséquences négatives de la dégradation du marché du travail.

Dès le début de la crise, des **plans de relance économiques successifs visant à soutenir des secteurs spécifiques** ont été adoptés. Un fonds de 3 milliards d'euros a notamment été débloqué, en grande partie pour l'année 2009, pour soutenir les secteurs de l'automobile, du tourisme, etc. Par ailleurs, 8 milliards supplémentaires ont été alloués à un fonds local d'investissement pour financer des projets d'infrastructure des municipalités²¹⁸. Un autre fonds de 5 milliards a été débloqué en 2010, dont 80 % des montants étaient destinés à l'investissement, le reste concernant les dépenses sociales.

Dans un contexte de très forte montée du chômage et notamment celui de longue durée, **des mesures temporaires visant à soutenir les demandeurs d'emploi en fin de droits, à la fois financièrement et dans leur recherche d'emploi**, ont également été mises en place. Introduite en 2009, l'allocation extraordinaire pour les demandeurs d'emploi inscrits auprès du service public de l'emploi en fin de droits est l'une des dispositions prises les plus emblématiques. D'un montant de 426 euros et versée pour une durée initiale de six mois, cette allocation a bénéficié à 615 000 personnes. Elle a toutefois été supprimée en décembre 2010 dans un contexte de renforcement des difficultés budgétaires²¹⁹. Face à la persistance d'un chômage de longue durée élevé, un dispositif proche a été mis en place en décembre 2014 dans le cadre d'un accord conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Il doit renforcer significativement les mesures visant à aider les demandeurs d'emploi de longue durée à retrouver un emploi au travers d'actions d'insertion et d'accompagnement.

D'autres mesures temporaires ont cherché à **soutenir la création d'emploi et à encourager l'embauche de demandeurs d'emploi appartenant à des catégories connaissant des difficultés particulières sur le marché du travail**. Dans le cadre du « Plan E » notamment, une réduction de cotisations sociales patronales a été introduite pour soutenir l'embauche en emploi permanent et à temps plein de demandeurs d'emploi ayant une famille à charge, pour les contrats signés avant le 31 décembre 2010²²⁰. En septembre 2010, une réduction de cotisations sociales d'une durée de trois ans a également été introduite afin d'inciter les entreprises à embaucher de jeunes demandeurs d'emploi non qualifiés ou âgés de plus de 45 ans en contrat

²¹⁷ Source : données OCDE.

²¹⁸ <http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net/clair&net-73.htm>

²¹⁹ Humbert J.-F. (2011), *La fin de la « movida » économique : L'Espagne a face à la crise immobilière*, rapport d'information, Commission des affaires européennes, Sénat, mars.

²²⁰ OCDE (2011), *op. cit.*

permanent, pour les contrats signés avant le 31 décembre 2011. La réforme prévoyait également des aides à l'embauche pour les contrats de formation également signés avant le 31 décembre 2011.

1.3 Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

Dans les années qui ont suivi le rétablissement de la démocratie, le marché du travail espagnol était caractérisé à la fois par un degré élevé de protection de l'emploi contre les licenciements et par des freins à la mobilité professionnelle et géographique²²¹. La législation du travail a beaucoup évolué depuis : deux grandes étapes se distinguent dans la construction du droit du travail en Espagne tel qu'il était au moment où la crise financière a éclaté.

La première étape, lointaine mais fondamentale pour comprendre le fonctionnement actuel du marché du travail, va **du début des années 1980 au milieu des années 1990**. À l'instar d'autres pays européens, **les formes temporaires d'emploi se sont massivement diffusées** au cours de ces années : leur part dans l'ensemble des contrats est passée de 15,6 % en 1987 à 35 % en 1995²²², profitant de la libéralisation du recours à des contrats à durée déterminée dont l'usage était limité jusque-là à des activités non régulières²²³. **L'une des réformes phare de cette période est celle de 1984 qui crée un nouveau type de contrat : le contrat temporaire pour la promotion de l'emploi** (*contrato temporal de fomento del empleo*). D'une durée maximale de trois ans, ce contrat avait pour spécificité de pouvoir être utilisé pour des activités régulières. Si cette libéralisation progressive des contrats à durée déterminée s'est opérée dans un premier temps, dans un contexte de forte hausse du chômage, en concertation avec les partenaires sociaux, elle s'est réalisée par la suite dans un climat social plus tendu²²⁴.

La seconde étape démarre **à partir du milieu des années 1990**. Sans qu'il s'agisse de grands bouleversements du marché du travail, **plusieurs mesures ont été adoptées au cours de cette période en réponse à l'importante dualisation du marché travail**. Elles ont la fois cherché à restreindre le recours aux contrats à durée déterminée et à réduire les coûts des licenciements pour les contrats à durée indéterminée²²⁵. Les mesures les plus emblématiques de ce tournant sont :

- **1994 : l'encadrement strict de l'usage du contrat temporaire pour la promotion de l'emploi** : il ne peut plus être utilisé que pour certaines catégories défavorisées, notamment les personnes de plus de 45 ans, en situation de handicap ou les chômeurs de longue durée embauchés par de petites entreprises ;
- **1997 : la création d'un nouveau contrat permanent à indemnités de licenciement réduites**. Il s'agit du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée (*contrato de fomento de la contratacion indefinida* – CFCI) qui prévoit une indemnité de 33 jours au lieu de 45 jours de salaire par année d'ancienneté (dans la limite de 24 mois de salaire) en cas de licenciement pour raisons objectives injustifié. Initialement limité

²²¹ Bentolila S., Dolado J. J. et Jimeno J. F. (2008), « Two-tier employment protection reforms: The Spanish experience », CESifo, DICE, report 4/2008.

²²² Source : données OCDE.

²²³ Emplois saisonniers, remplacement temporaire de travailleurs permanents, pour faire face à une augmentation temporaire de l'activité ou encore pour réaliser une tâche ou un service déterminé (*contrato de obra y servicio*).

²²⁴ Vincent C. (2012), « Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars.

²²⁵ OCDE (2011), *op. cit.*

aux personnes au chômage depuis plus d'un an, âgées de 19 à 30 ans ou de plus de 45 ans, le champ d'application de ce contrat a été étendu en 2001 et en 2002 pour couvrir l'ensemble des jeunes de 16 à 30 ans et les personnes inscrites au chômage depuis plus de six mois ;

- **2002 : l'introduction du système dit de « licenciement express »** permettant à un employeur de se prémunir d'un futur contentieux en déclarant qu'un licenciement est de nature disciplinaire, en reconnaissant qu'il peut être « injustifié » et en payant l'indemnité prévue à ce titre à l'employé concerné. Si ce procédé est plus coûteux pour ce qui est de l'indemnisation à verser (45 jours de salaire par année d'ancienneté pour un licenciement injustifié avec un plafond de 42 mois, contre une indemnité légale applicable aux contrats de droit commun de 20 jours en cas de licenciement pour raisons objectives avec un plafond de 12 mois), il est aussi plus rapide et plus sûr pour l'employeur puisqu'il évite qu'une juridiction s'oppose à sa décision de mettre fin au contrat²²⁶. À noter que le contrat pour la promotion de l'emploi pouvait également bénéficier de la procédure de licenciement express sans pour autant échapper à la règle d'indemnisation de 45 jours de salaire par année d'ancienneté. Les avantages offerts par ce régime de licenciement ont conduit de nombreuses entreprises à y recourir indépendamment de la cause réelle de l'acte mettant fin au contrat. Au cours des années récentes de crise, ce régime a connu un succès très important et de nombreux licenciements ont pris la forme d'un licenciement express. Les réformes de 2010 et 2012 ont toutes deux cherché à corriger cette dérive (cf. *infra*) ;
- **2006 : l'introduction d'une nouvelle règle visant à limiter l'utilisation abusive des contrats temporaires**²²⁷. Selon cette règle, les salariés en contrat temporaire pendant 24 mois au moins, dans le même emploi et dans la même entreprise, sur une période de 30 mois, doivent voir leur contrat automatiquement transformé en contrat permanent. Cette législation a toutefois pu être contournée puisqu'il suffisait de redéfinir les postes pour que l'utilisation du contrat ne soit plus considérée comme abusive. En outre, il était toujours possible de prolonger les contrats de travail conclus pour une tâche ou un service déterminé (*contrato de obra y servicio*) s'il était établi que l'exécution du travail considéré nécessitait plus de 24 mois²²⁸. La réforme du 2010 a cherché notamment à corriger les insuffisances de cette règle adoptée en 2006 pour lutter contre l'utilisation abusive des contrats temporaires (cf. *infra*).

²²⁶ Lorsqu'un salarié en contrat permanent est licencié, ce dernier a la possibilité de contester ce licenciement auprès d'un tribunal du travail où le juge pourra décider si le licenciement est justifié, injustifié ou nul. Selon la législation en vigueur avant la réforme de 2002, en cas de licenciement injustifié, l'employeur devait choisir entre la réintégration immédiate du salarié ou le paiement de l'indemnité de 45 jours de salaire (dans la limite de 42 mois). Il était par ailleurs tenu de verser au salarié les salaires correspondant à toute la durée de la procédure (on parle couramment de salaires d'attente de procédure).

²²⁷ On distingue deux autres catégories de contrats à durée déterminée aux côtés du contrat temporaire pour la promotion de l'emploi : le contrat de louage d'ouvrage et de service (*contrato de obra y servicio*) pour l'embauche de travailleurs affectés à une tâche ou à un service déterminé et les contrats à durée déterminée.

²²⁸ OCDE (2011), *op. cit.*

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre à partir de 2008

2.1 La méthode suivie

2.1.1 Quel a été le séquençage des réformes du marché du travail ?

Trois réformes structurelles d'ampleur variable ont été mises en œuvre entre 2010 et 2012. Engagées sous des gouvernements différents, elles s'inscrivent toutefois dans une certaine continuité : elles ont toutes trois cherché à promouvoir la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture, tout en cherchant à réduire la dualité du marché du travail.

Les deux premières ont été adoptées respectivement en 2010 et 2011 par le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero. Celle de 2010 s'articule autour de trois objectifs principaux : réduire la dualité du marché du travail ; améliorer les mécanismes de flexibilité interne des entreprises et améliorer les perspectives de retour à l'emploi pour les personnes les plus éloignées du marché du travail²²⁹. Les mesures les plus significatives portent notamment sur les mécanismes de flexibilité interne des entreprises. La réforme de 2011 a concerné plus particulièrement la réglementation de la négociation collective qui n'avait été que très peu modifiée depuis son inscription au « Statut des travailleurs »²³⁰ en 1980²³¹.

Ces deux textes ont été complétés par un troisième mis en œuvre en 2012 par le gouvernement de Mariano Rajoy, quelques mois après son arrivée au pouvoir. Celle-ci s'articule autour de quatre axes principaux : promouvoir la création d'emploi, réduire la dualité du marché du travail, favoriser l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements et améliorer l'employabilité des personnes²³². Bien que s'inscrivant dans une certaine continuité avec les deux réformes précédentes, elle est à la fois la plus ambitieuse et la plus profonde parmi celles engagées au cours de ces dernières années. La législation du recrutement et du licenciement, et l'articulation de la négociation collective sont particulièrement concernées²³³.

Si les politiques actives de l'emploi ont été moins centrales dans les réformes entreprises en 2010, 2011 et 2012, un revirement en leur faveur semble s'opérer depuis peu avec notamment le lancement de la Garantie Jeunesse en 2013 ou encore l'adoption par le gouvernement d'une stratégie 2013-2016 en faveur de l'entrepreneuriat. La récente signature d'une Stratégie pluriannuelle d'activation pour les années 2014 à 2016 s'inscrit également dans cette tendance.

²²⁹ National Reform Program, Spain, 2011 : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2011/index_fr.htm

²³⁰ Il s'agit de l'équivalent des trois premières parties du Code du travail français.

²³¹ Baz Rodriguez J. et Sastre Ibarreche R. (2015), « La réforme de la négociation collective en Espagne », *Revue de droit du travail*, décembre.

²³² Programa Nacional de Reformas, España, 2012 : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2012/index_fr.htm

²³³ Vincent C. (2012), *op. cit.*

2.1.2 Comment ont été préparées ces réformes ?

Ces textes ont été préparés dans **un contexte de dégradation importante des finances publiques** : excédentaire de 2 % en 2007, l'Espagne présentait un déficit de 11 % du PIB en 2009²³⁴. De 35,5 % en 2007, la part de la dette publique dans le PIB a augmenté rapidement pour atteindre 52,7 % en 2009. Si le déficit s'est réduit pour s'établir à 5,8 % en 2014, la dette a crû de façon continue pour atteindre 97,7 % cette même année.

Si, contrairement à d'autres pays, l'Espagne n'a pas conclu de plan d'aide avec la Commission européenne, la BCE et le FMI²³⁵, les exigences et recommandations de ces instances ont influencé à la fois le contenu et la forme des réformes mises en œuvre. La Commission européenne notamment a pu influencer les réformes du marché du travail en Espagne par deux biais principaux. D'abord, dans le cadre de la procédure de déficit excessif ouverte dès 2009, la Commission a adressé à l'Espagne un certain nombre de recommandations pour adapter le marché du travail. L'Espagne fait également partie des pays ayant reçu une « lettre secrète » émanant de la Banque centrale européenne en août 2011, priant notamment le gouvernement espagnol d'assurer la décentralisation effective des négociations salariales, d'encourager la modération salariale dans le secteur privé ou encore d'accélérer le retour à l'emploi des personnes au chômage.

Sous cette pression, à laquelle s'est ajoutée celle des marchés financiers, **les textes adoptés en 2010, 2011 et 2012 ont été mis en œuvre par les gouvernements successifs sans véritable concertation avec les partenaires sociaux.**

Si des négociations tripartites ont été menées en amont de la réforme élaborée en 2010, elles n'ont pas abouti et le gouvernement a finalement engagé sa responsabilité en adoptant en Conseil des ministres le décret-loi royal²³⁶ 10/2010 du 16 juin 2010. Après avoir apporté un certain nombre de changements au texte original du décret-loi²³⁷, le Parlement a finalement ratifié la réforme le 17 septembre 2010 (loi n° 35/2010 *visant à l'introduction de mesures urgentes pour la réforme du marché du travail*). Malgré la volonté affichée du gouvernement de prendre en compte les positions de l'ensemble des parties prenantes, cette réforme a été critiquée à la fois par le patronat – qui la jugeait trop timide, notamment en ce qui concerne la réduction des coûts de licenciement – et par les syndicats – qui la considéraient comme une attaque directe contre les droits des travailleurs. En signe de contestation, les syndicats ont ainsi lancé un appel à la grève générale le 29 septembre 2010, grève qui n'a toutefois été que peu suivie.

²³⁴ Source : données Eurostat.

²³⁵ On soulignera toutefois que le pays a fait une demande de prêt d'urgence en juin 2012, et a obtenu un maximum de 100 milliards d'euros de crédit à travers le Mécanisme européen de stabilité (MES) pour la recapitalisation de ses banques. Des conditions macroéconomiques et la référence aux réformes structurelles contenues dans les recommandations par pays publiées dans le cadre du Semestre européen (dont celles sur le marché du travail) étaient attachées à ce soutien.

²³⁶ Ce type d'actes juridiques est réservé aux cas d'extraordinaire et d'urgente nécessité (art. 86 de la Constitution). Il permet une entrée en vigueur immédiate du texte, même s'il doit encore être ratifié par le parlement qui peut alors introduire des amendements.

²³⁷ *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2010.

Les négociations bipartites lancées fin 2010 sur la réforme de la négociation collective n'ont également pas abouti et le gouvernement a adopté le 10 juin 2011 le décret-loi royal n° 7/2011 portant réforme de la négociation collective. Le décret s'est largement inspiré de l'état des discussions avant la rupture des négociations entre partenaires sociaux.

Quelques mois après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Rajoy, **une nouvelle réforme du marché du travail a été mise en œuvre au début de l'année 2012.** Avant même sa prise de fonction, Mariano Rajoy avait indiqué aux partenaires sociaux la feuille de route de cette réforme, leur donnant jusqu'à janvier pour négocier. Encore une fois, en l'absence d'accord, le gouvernement a approuvé le décret-loi n° 3/2012 le 10 février 2012, ratifié par le parlement le 6 juillet 2012 (loi n° 3/2012). En réaction à cette réforme mais aussi aux mesures d'austérité mises en œuvre en réponse à la dégradation des finances publiques, les syndicats ont lancé deux nouvelles grèves générales en mars et en novembre 2012, avec cette fois-ci une mobilisation plus importante.

Depuis, dans un contexte à la fois d'amélioration de la situation économique et de création d'emploi, mais aussi de maintien du chômage à des niveaux très préoccupants, le gouvernement a cherché à renouer un dialogue moins tendu. La mise en place d'une nouvelle allocation à destination des demandeurs d'emploi en fin de droits en décembre 2014 confirme ainsi un certain renouveau du dialogue social, après l'impulsion donnée en juillet 2014 par la signature de l'« Accord de propositions pour renforcer la croissance économique et l'emploi ».

2.2 Les axes de la réforme

2.2.1 Droit du travail : régimes de licenciement et contrats de travail

Un volet important des textes adoptés en Espagne entre 2010 et 2012 concerne le droit du travail. En réponse à la dualité du marché du travail, plusieurs mesures ont été prises afin d'assouplir le régime de licenciement en contrat à durée indéterminée tandis que d'autres mesures ont cherché à limiter l'usage des contrats à durée déterminée.

Un assouplissement du régime de licenciement en contrat à durée indéterminée

Les réformes de 2010 et 2012 ont toutes deux cherché à assouplir les différents régimes de licenciement attachés au contrat à durée indéterminée.

Des mesures ont d'abord été prises en ce qui concerne **le régime de licenciement pour causes objectives ou économiques.** Elles ont cherché à rendre ce régime plus favorable aux employeurs tout en essayant de **corriger les dysfonctionnements induits par l'introduction en 2002 de la possibilité pour une entreprise de procéder à des licenciements disciplinaires express** (cf. *supra*).

Les principales modifications du régime de licenciement pour causes objectives ou économiques mises en œuvre depuis la crise de 2008 concernent :

- **la notion de licenciement pour « cause économique », qui a été à la fois élargie et précisée.** Un premier élargissement a été mis en œuvre en 2010 : cette notion peut être invoquée lorsque les résultats de l'entreprise révèlent une situation économique négative,

dans des cas tels que des pertes effectives ou prévues, ou un déclin persistant des recettes ou des revenus, peuvent affecter sa viabilité ou le maintien de ses effectifs²³⁸. L'élément nouveau réside notamment dans la référence aux pertes prévues qui permet le recours aux licenciements avant que la situation ne se dégrade encore davantage²³⁹, ce qui élargit les cas de figure où le motif économique peut être invoqué pour licencier²⁴⁰. Deux ans après, la réforme de 2012 est venue objectiver le motif économique afin de réduire la marge d'interprétation de la loi par le juge au moment de décider du caractère justifié ou non du licenciement. Elle précise que la chute du niveau des recettes ou des revenus est persistante si elle se prolonge pendant trois trimestres consécutifs par rapport à la même période l'année précédente.

- **la procédure de licenciement économique, qui a été simplifiée** par la loi de 2010. Elle ramène de 30 à 15 jours la période de préavis à respecter en cas de licenciement économique individuel²⁴¹. En ce qui concerne les licenciements collectifs, la loi transforme la durée minimale de 30 jours de consultation des interlocuteurs sociaux en une durée maximale de 30 jours²⁴². Elle réduit aussi de moitié le délai dans lequel l'administration doit donner son accord en cas de licenciement économique collectif : il passe de 7 à 15 jours. Avec cette loi, le licenciement n'est par ailleurs plus considéré comme nul, en cas de rejet de la procédure, (ce qui impliquait la réintégration obligatoire du salarié à l'entreprise) mais comme abusif (ce qui n'implique plus que le versement d'indemnités). La réforme de 2012 a poursuivi cet objectif de simplification de la procédure de licenciement économique avec la suppression de l'autorisation administrative en cas de licenciement économique collectif. Si l'administration doit être informée de la notification du projet de licenciement, son rôle se limite à vérifier l'effectivité de la procédure de consultation. Disparaît également l'exigence de plan d'accompagnement social en cas de licenciement collectif pour les entreprises de 50 salariés ou plus. Il est remplacé par un plan de reclassement externe exécuté par des entreprises de reclassement autorisées, dans le cas de licenciements de 50 salariés ou plus seulement,
- **le coût du licenciement, qui a été réduit en 2010** avec l'élargissement du champ du contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée lancé en 1997 auquel est associée une indemnité réduite de 33 jours²⁴³. Cette indemnité s'applique désormais également à la procédure dite de licenciement express (*cf. supra*). La réforme de 2012 va encore plus loin dans le sens d'une diminution du coût du licenciement avec :

²³⁸ Martin Puebla E. (2011), « Les réactions du droit du travail à la crise économique, Espagne : radiographie d'une réforme », *Revue de droit du travail*, septembre.

²³⁹ Les définitions des causes du licenciement économique individuel et collectif qui différaient légèrement jusque-là ont été unifiées par la réforme de 2010.

²⁴⁰ A également été introduite la nécessité pour l'entreprise de prouver le caractère raisonnable du licenciement de façon à contribuer à prévenir l'évolution négative de l'entreprise ou à améliorer sa situation, tout en favorisant sa compétitivité. Ce critère du caractère raisonnable a été supprimé par la réforme de 2012.

²⁴¹ Le non-respect de la procédure n'entraîne par ailleurs plus la nullité du licenciement (et donc la réintégration du salarié) mais uniquement une indemnisation pour licenciement injustifié.

²⁴² Cette durée est de 15 jours pour les entreprises qui ont moins de 50 salariés.

²⁴³ Le champ d'application du contrat a été élargi pour inclure des personnes âgées entre 31 et 44 ans en contrat temporaire ou celles qui sont inscrites au chômage depuis au moins un mois, mais aussi les personnes handicapées ou les demandeurs d'emploi ayant occupé exclusivement des emplois temporaires au cours des deux années précédentes. Ce type de contrat était jusque-là réservé aux jeunes âgés de 16 à 30 ans, aux adultes de plus de 45 ans et aux personnes au chômage depuis plus de 6 mois.

- la réduction de l'indemnité versée par l'employeur en cas de licenciement injustifié à 33 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 24 mois de salaire), contre 45 jours de salaire par année d'ancienneté (avec un plafond de 42 mois de salaire)²⁴⁴ ;
- la suppression des salaires « d'attente de procédures » qui étaient versés par l'employeur entre la notification du licenciement et le moment où le juge déclarait le licenciement injustifié. Cette réforme supprime aussi de fait le régime de « licenciement express » dont la principale caractéristique était d'éviter le paiement de ces salaires²⁴⁵.

Le régime de licenciement pour absentéisme a également été assoupli. Depuis 2010, le taux d'absentéisme total du personnel permettant à un employeur de licencier pour manque d'assiduité est réduit de 5 à 2,5 % et cela même s'il est justifié et intermittent.

Si toutes les évolutions citées ci-dessus concernent le secteur privé, **le secteur public n'échappe pas au mouvement d'assouplissement du régime de licenciement.** Dans un contexte de restructuration budgétaire et de réduction du déficit public, la réforme de 2012 a également cherché à rendre plus facile le licenciement dans le secteur public en définissant la cause économique comme une situation d'insuffisance budgétaire²⁴⁶.

Malgré ces tendances générales, deux mesures pourraient aller plutôt dans le sens d'une augmentation du coût du licenciement :

- la création par la loi de 2010 d'un **fonds de capitalisation individuel**, sur le modèle du régime mis en place en Autriche en 2003 : au lieu de payer l'intégralité de l'indemnité de licenciement au moment du départ, l'employeur est tenu de verser dans ce fonds l'équivalent d'un certain nombre de jours de salaire par an. Les sommes accumulées sont versées en cas de licenciement, de mobilité géographique, de formation ou de retraite. Ces sommes restent par ailleurs sur le compte personnel du salarié en cas de changement d'employeur.
- l'introduction par la loi de février 2012 de **l'obligation de verser une somme à l'État en cas de licenciement de personnes de 50 ans ou plus dans les entreprises de plus de 500 salariés en bonne situation économique** (i.e. les entreprises qui ont eu des bénéfices dans les deux années précédentes). Il s'agit là d'une mise à contribution des entreprises au financement des allocations de chômage et de la probable retraite anticipée de salariés âgés dont le reclassement semble très difficile²⁴⁷.

Un nouveau contrat pour favoriser l'embauche en contrat permanent

Présenté comme un instrument de lutte contre la dualité du marché du travail, **un nouveau contrat permanent – le contrat d'appui aux entrepreneurs** (*contrato de apoyo a los emprendedores*) – a été introduit par la réforme de 2012. **Réservé aux entreprises de moins de 50 salariés**, ce contrat est **assorti d'une période d'essai d'un an**, période pendant laquelle le salarié n'a pas le droit à une indemnité de licenciement. Une fois cette période d'essai passée, ce

²⁴⁴ Ce qui supprime de fait le contrat pour la promotion de l'emploi à durée indéterminée dont la principale caractéristique était d'être associé à un montant d'indemnités de licenciement réduit.

²⁴⁵ Martin Puebla E. (2012), « La réforme 2012 du marché du travail en Espagne : la flexibilité jusqu'au bout », *Revue de droit du travail*, juillet/août.

²⁴⁶ Martin Puebla E. (2012), *op. cit.*

²⁴⁷ Martin Puebla E. (2012), *op. cit.*

contrat est soumis au même régime que le contrat à durée indéterminée classique. Il est également assorti d'un régime social et fiscal avantageux (*cf. infra*). Il est prévu que ce contrat disparaisse une fois le taux de chômage passé en dessous du seuil de 15 %²⁴⁸.

Une limitation du recours au contrat à durée déterminée

Afin de réduire la dualité du marché du travail, **les réformes menées en 2010 et 2012 ont cherché à limiter le recours abusif aux contrats à durée déterminée**, et cela en modifiant au moins quatre aspects de la législation relative à l'utilisation de ces contrats et à leur transformation en contrat permanent :

- **l'indemnisation versée en cas de rupture des contrats à durée déterminée est accrue** : la réforme de 2010 prévoit l'augmentation progressive de l'indemnisation qui doit s'établir à 12 jours de salaire par année d'ancienneté (contre 8 jours initialement) à compter du 1^{er} janvier 2015 ;
- **la durée maximale et les conditions de renouvellement des contrats temporaires ont été modifiées dans un sens plus favorable aux salariés par la réforme de 2010**, qui ajoute une référence au groupe d'entreprise ou à la possibilité d'occuper différents postes de travail. Plus précisément, est interdit l'enchaînement de contrats à durée déterminée pendant plus de 24 mois, de manière continue ou pas, sur une période de trente mois, au même poste ou à des postes différents, au sein de la même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises. À défaut, le contrat est transformé en CDI. Il convient toutefois de souligner que cette réforme a été suspendue pour deux ans en août 2011, soit moins d'un an après son adoption, en raison d'une multiplication des ruptures de contrats à durée déterminée²⁴⁹. Elle est toujours gelée à ce stade.
- **la durée des contrats de louage d'ouvrage et de service (*contrato de obra y servicio*) est limitée à 3 ans par la réforme de 2010**, cette limite pouvant être prolongée de douze mois si cela est prévu par la convention collective du secteur (la durée était jusque-là conditionnée à la fin des travaux ou du service déterminé) ;
- **une réduction de cotisations patronales est prévue lorsqu'une entreprise transforme un contrat de formation et d'apprentissage en contrat permanent**. Introduite par la réforme de 2012, il s'agit d'une réduction de 1 500 euros versée pendant une durée de 3 ans (elle est de 1 800 euros lorsque l'embauche concerne une femme).

En ce qui concerne le travail temporaire, la réforme de 2010 a eu un effet plus ambigu. Conformément à la directive européenne 2008/104/CE, elle va en effet, d'un côté, dans le sens d'une libéralisation du recours à cette forme d'emploi qui peut désormais être utilisée par l'administration publique ou dans le cadre d'activités dangereuses (dans les deux cas, dans le respect de certaines conditions). Mais en adaptant la loi espagnole à l'application du principe d'égalité de traitement, cette loi peut être, d'un autre côté, plutôt de nature à limiter l'utilisation de cette forme d'emploi.

²⁴⁸ OCDE (2012), *op. cit.*

²⁴⁹ ASTREES (2012), « Chapitre 4 : Espagne », dans *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Éditions Larcier, juin.

2.2.2 La négociation collective

La spécificité du système de négociation collective espagnol tel qu'il s'est développé depuis le retour à la démocratie est de n'être **ni institutionnalisé, ni appuyé sur une organisation stable et centralisée des relations professionnelles**²⁵⁰.

À partir du milieu des années 1990, parallèlement à la négociation nationale interprofessionnelle, **la négociation s'est développée à plusieurs niveaux, sans que l'articulation entre ceux-ci soit nécessairement clarifiée : niveau des communautés autonomes** (régions), **des provinces** (équivalent des départements), **des branches** (soit nationales, soit territoriales) **et des entreprises**²⁵¹.

Il en a résulté **un système de négociations collectives complexe et dominé très largement par les accords sectoriels et de branche, même si le nombre d'accords d'entreprise a progressivement augmenté** : environ 90 % des salariés sont couverts par des accords de branche à divers niveaux géographiques et seulement 10 % par des accords d'entreprise²⁵². En Espagne, les trois-quarts des entreprises emploient moins de 10 salariés et le dynamisme de la négociation sectorielle ne se trouve que dans les grandes entreprises : la taille moyenne des entreprises ayant un accord tourne autour de 255 salariés, tandis que celle des entreprises couvertes par un accord de branche est de 7 salariés²⁵³.

Les grandes orientations de la négociation collective sont fixées dans le cadre des accords interprofessionnels, qui font généralement une large place à la négociation salariale : entre 2002 et 2008, les confédérations syndicales et les organisations patronales ont signé chaque année un « accord-cadre interprofessionnel sur la négociation collective » (AINC). Après un blocage de la négociation en 2009 (*cf. infra*), cette fonction de coordination a été assurée par un « Accord pour l'emploi et la négociation collective » (AENC) signé en 2010 (*infra*). L'originalité de cet accord par rapport aux AINC était de couvrir trois années, durée jugée nécessaire au moment de sa signature pour sortir de la crise²⁵⁴. Celui-ci recommandait trois années de modération salariale ainsi que l'ouverture de négociations bipartites sur la négociation collective qui ont effectivement été ouvertes fin 2011 (*cf. supra*).

La réforme de 2011 faisant suite à ces négociations, puis celle de 2012 (qui est allée le plus loin) ont toutes deux cherché à **dynamiser et à décentraliser le système de négociation collective**, de façon à faciliter la capacité des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, à adapter les salaires et les conditions de travail aux évolutions de l'activité.

L'une des modifications les plus importantes du système de négociation collective concerne sa structure et la question des rapports hiérarchiques entre les différents niveaux de négociation.

Traditionnellement, en l'absence de hiérarchie légale des accords collectifs, les espaces de négociation étaient relativement autonomes les uns par rapport aux autres, même si la pratique conduisait à reconnaître la supériorité du niveau de la branche, surtout s'il s'agissait d'une convention nationale. Depuis la loi de février 2012, les conventions

²⁵⁰ Catherine V. (2011), « Une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale*, n° 132, IRES, septembre.

²⁵¹ IRES (2013), « Espagne, une tradition de concertation sociale brisée par les politiques d'austérité espagnole », dans *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise, Un essai de comparaison internationale*, rapport, Ires, n° 04.2013, octobre, et *Chronique internationale*, n° 132, IRES, septembre.

²⁵² OCDE (2010), « Chapitre 3 : réformer le marché du travail », dans *Etudes économiques de l'Espagne*.

²⁵³ Il s'agit de l'effectif minimal pour avoir des représentants du personnel et pouvoir conclure un accord collectif.

²⁵⁴ Catherine V. (2011), *op. cit.*

collectives d'entreprise ont désormais la priorité absolue sur les conventions de niveau supérieur, pour les sujets contenus dans l'article 84.2 de l'« *Estatuto de los Trabajadores* » : montant du salaire de base et des compléments, compensation des heures supplémentaires, calendrier et distribution des horaires de travail (vacances incluses), classifications professionnelles, adaptation du contrat de travail et mesures de conciliation familiale. Auparavant, en l'absence de l'équivalent du principe de faveur français, les accords d'entreprises pouvaient déjà déroger aux accords sectoriels dans un sens plus défavorable sauf si ces derniers écartaient cette possibilité, ce que les organisations syndicales imposaient en général en contrepartie de leur signature²⁵⁵. On peut souligner que la réforme de 2011 était déjà allée dans cette direction en établissant la priorité de la convention d'entreprise sur la convention de branche ou de région, sous certaines conditions, sur les sujets mentionnés ci-dessus.

Dans une logique comparable, les différentes réformes du marché du travail menées depuis la crise confortent également une forme d'« opt-out », permettant aux employeurs de ne pas appliquer les clauses des conventions collectives de branche dès lors que l'employeur peut invoquer des difficultés économiques, techniques ou organisationnelles. Si cette possibilité existait dans son principe par le passé²⁵⁶, les cas de recours et la procédure ont été considérablement assouplis en 2010 puis en 2012. L'inapplication passe par un accord entre l'employeur et les représentants des salariés ou, à défaut, exige l'accord d'une commission tripartite d'arbitrage (la commission consultative nationale des conventions collectives) dans un délai maximum de 25 jours.

Afin d'assurer le dynamisme de la négociation, la clause dite d'ultra-activité qui permettait la poursuite automatique et illimitée des effets des conventions après leur date d'échéance ou leur dénonciation en l'absence d'accord entre partenaires sociaux a également été supprimée en 2012. Le délai maximum pour parvenir à un accord a été fixé à un an, délai au-delà duquel la convention de niveau supérieur s'applique. Si aucune autre convention n'est signée au-delà de ce délai, les relations professionnelles sont définies par la convention de niveau supérieur ou, en l'absence d'une telle convention, par le Code du travail. Là encore, des modifications avaient déjà été apportées à ce système par la réforme de 2011 qui prévoyait notamment une prolongation des accords arrivés à échéance de 8 mois pour ceux conclus pour 2 ans et de 14 mois pour ceux d'une durée de validité supérieure. Était aussi prévue d'instaurer des mécanismes d'arbitrage si aucun nouvel accord n'était conclu. En cas de désaccord persistant, elle prévoyait finalement le maintien en vigueur de la convention caduque pour ne pas laisser les salariés sans couverture²⁵⁷. Le cadre juridique n'est pas à ce stade consolidé, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême²⁵⁸.

²⁵⁵ Catherine V. (2011), *op. cit.*

²⁵⁶ Les entreprises avaient déjà la possibilité de déroger aux conventions collectives avant la réforme de 2010. Toutefois, avant la réforme, les clauses qui les y autorisaient faisaient partie d'accords nationaux qui précisaient simplement à quel moment et dans quelle mesure les entreprises pouvaient s'écarter des accords sectoriels. L'application des clauses de dérogation était soumise en outre à l'approbation d'un conseil formé par les représentants des syndicats et des entreprises des autres secteurs.

²⁵⁷ Catherine V. (2011), *op. cit.*

²⁵⁸ La Cour suprême a en effet exprimé une réserve à l'égard de la suppression de la clause d'ultra-activité. Dans un arrêt du 22 décembre 2014, le juge suprême a décidé que les avantages liés à une convention collective seraient contractualisés en cas d'expiration de la convention.

2.2.3 Flexibilité interne et politique salariale

Alors que l'ajustement face à la crise s'est pour l'essentiel fait par des non-reconductions de contrats ou des licenciements, le développement de la flexibilité interne est apparu comme un des autres grands enjeux des différentes réformes du marché du travail menées en Espagne²⁵⁹. Plusieurs mesures ont été prises afin de faciliter la capacité des entreprises à adapter l'organisation du travail à la conjoncture économique comme alternative potentielle aux licenciements.

Mobilité fonctionnelle, mobilité géographique et modification des conditions de travail

Les réformes de 2010 et 2012 facilitent la modification unilatérale du contrat de travail en ce qui concerne le poste, le lieu et les conditions de travail en général (horaires, salaires...) par l'employeur (dans le respect des standards minimums fixés dans le cadre des conventions collectives).

À l'instar du régime de licenciement économique, **ces textes ont élargi et précisé la définition du motif économique permettant de justifier de telles modifications**. La réforme de 2010 a élargi les cas de figure dans lesquelles une entreprise peut procéder à une modification collective du contrat de travail en introduisant un objectif de prévention de la viabilité de l'entreprise²⁶⁰. La loi de 2012 introduit quant à elle la référence à la baisse des recettes ou des revenus pendant trois trimestres consécutifs. Elle étend par ailleurs les situations dans lesquelles les employeurs peuvent procéder unilatéralement à une modification des conditions de travail en ce qui concerne notamment la mobilité professionnelle : elle remplace en effet la notion de « catégorie professionnelle » comme principale unité au sein de laquelle peut s'effectuer une mobilité fonctionnelle ordinaire par celle de « groupe professionnel », un concept beaucoup plus large et souple²⁶¹.

En ce qui concerne la procédure, l'introduction de certains changements étaient, jusqu'à peu, très compliquée en l'absence d'institutions représentatives du personnel (problème qui affecte surtout les petites et très petites entreprises). Pour résoudre cette difficulté, la réforme de 2010 introduit une période de consultation d'au plus 15 jours et des systèmes d'arbitrage en cas d'absence d'institutions représentatives du personnel (ou en l'absence d'accords entre l'employeur et ces dernières). Les salariés peuvent mandater soit une commission de trois salariés choisis démocratiquement, soit trois représentants syndicaux désignés par les syndicats les plus représentatifs pour négocier avec l'employeur dans la procédure de consultation préalable à l'adoption d'une mobilité géographique ou de modification des conditions de travail. La réforme de 2012 supprime quant à elle l'exigence d'autorisation administrative, à l'instar, là encore, du régime de licenciement économique. L'autorité du travail a désormais comme seul rôle d'être informée de la décision de l'employeur. Cette réforme réduit également de 30 à 15 jours le délai minimum avant lequel l'employeur doit communiquer à l'employé une modification substantielle des conditions de travail.

Enfin, la réforme de 2012 introduit une « banque d'heures » qui permet aux entreprises de moduler unilatéralement la durée du travail de leurs salariés de 10 % même en l'absence d'accord collectif sur la répartition du temps de travail. En 2010 avait déjà été introduite la possibilité pour les entreprises de répartir 5 % du temps de travail de chaque salarié tout au

²⁵⁹ Martin Puebla (2012), *op. cit.*

²⁶⁰ Martin Puebla (2011), *op. cit.*

²⁶¹ Martin Puebla (2012), *op. cit.*

long de l'année selon les besoins de l'employeur, ce qui permettait aux entreprises de moduler le temps de travail sans avoir recours aux heures supplémentaires.

Le régime de chômage partiel

La réforme de 2010 a facilité le recours au dispositif de chômage partiel en diminuant la réduction du temps de travail requise pour basculer dans le régime du chômage partiel : d'au moins un tiers, cette réduction minimale du temps de travail n'est plus que de 10 %.

Le dispositif est également rendu plus avantageux pour les employeurs : si l'entreprise propose des mesures actives telles que des actions de formation, les cotisations sociales pour les salariés en chômage partiel passent de 50 % à 80 %.

2.2.4 Le coût du travail

Encouragement de la modération salariale

En échange des engagements patronaux en matière de lutte contre la précarité de l'emploi, les partenaires sociaux ont accepté, dans le cadre de l'Accord pour l'emploi et la négociation collective (AENC) de 2010 (*cf. supra*), une modération salariale pour une durée de trois ans²⁶². Selon cet accord, les objectifs de revalorisation étaient de 1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011 et entre 1,5 % et 2,5 % en 2012. L'accord recommandait également l'inclusion dans les accords collectifs sectoriels d'une « clause de décrochage » permettant à une entreprise connaissant des difficultés économiques de sortir de l'accord. L'accord signé en 2012 est allé encore plus loin dans cette logique de modération salariale : les objectifs de revalorisation alors fixés ont été en effet de + 0,5 % en 2012, + 0,6 % en 2013 et entre + 0,6 % et + 1,5 % en 2014. Ces objectifs s'accompagnaient par ailleurs d'une clause de sauvegarde salariale en cas d'inflation forte moins favorable qu'avant au maintien du pouvoir d'achat des travailleurs : dans le cas où l'inflation à la fin de l'année dépassait 2 %, l'objectif de revalorisation devait être rehaussé de la différence entre l'inflation observée (celle de la zone euro si elle est plus faible que l'inflation en Espagne) et le niveau de 2 %.

Le 12 mai 2015, les partenaires sociaux sont parvenus à un troisième Accord sur l'emploi et la négociation qui revient en partie sur la modération salariale des années passées. Signé dans un contexte à la fois d'amélioration de la situation économique et de l'emploi mais aussi de maintien du chômage à des niveaux très élevés, les partenaires sociaux ont fixé pour la période 2015-2017 des augmentations salariales pouvant aller jusqu'à 1 % en 2015 et jusqu'à 1,5 % en 2016²⁶³. L'accord prévoit également une clause de révision plus favorable dans le cas où l'inflation cumulée dépasse 2,5 %.

Réduction de la fiscalité pesant sur le travail

Des aides fiscales et des allègements de cotisations sociales valables tant que le chômage dépasse 15 % ont été introduits par la réforme de 2012 afin de promouvoir l'embauche en emploi permanent de catégories défavorisées sur le marché du travail²⁶⁴.

²⁶² IRES (2013), *op. cit.*

²⁶³ Rien n'est prévu pour le moment pour 2017 ; la cible d'augmentation sera fixée une fois connues la croissance pour 2016 et les prévisions de croissance pour 2017.

²⁶⁴ OCDE (2012), *op. cit.*

Ces aides et allègements sont ciblés sur les contrats d'appui aux entrepreneurs et prennent la forme :

- d'une déduction fiscale non renouvelable de 3 000 euros en cas d'embauche d'un demandeur d'emploi de longue durée et, pendant 12 mois, d'un abattement de 50 % du montant des allocations chômage qu'il restait à percevoir par le salarié au moment de son embauche (ou le montant de la prestation chômage pendant 12 mois si ce montant est plus faible) ;
- d'un abattement de cotisations de sécurité sociale pendant trois ans en cas d'embauche d'un jeune chômeur de 16 à 30 ans. Cet abattement est de 1 000 euros la première année suivant l'embauche, de 1 100 euros l'année suivante et de 1 200 euros la troisième année ;

Des abattements de cotisations sociales sont également prévus en cas d'embauche de personnes de plus de 45 ans, de femmes issues de secteurs où elles sont peu présentes ou encore de personnes handicapées ou en situation d'exclusion sociale.

Il convient de souligner ici qu'en cas de licenciement dans l'entreprise avant les trois ans (sauf en cas de licenciement disciplinaire, démission, etc.), l'entreprise doit rembourser les incitations financières perçues.

Plus récemment, dans le cadre de la Stratégie pour l'emploi et l'entrepreneuriat des jeunes 2013-2016, des mesures spéciales ont été adoptées pour stimuler l'embauche des jeunes. Valables là encore jusqu'à ce que le taux de chômage tombe en dessous de 15 %, ces mesures prennent la forme de réductions de cotisations sociales en cas d'embauche en contrat d'apprentissage ou en contrat à temps partiel (cet emploi devant être associé à des formations) de jeunes de moins de trente ans²⁶⁵.

2.2.5 Assurance chômage

La réforme du marché du travail de 2012 a cherché à renforcer le lien entre les allocations chômage et les politiques actives de l'emploi.

Elle a notamment renforcé la conditionnalité des allocations et l'obligation d'accepter un emploi « convenable ». Les personnes sans emploi doivent maintenant prouver qu'elles recherchent activement un emploi et agissent pour améliorer leur employabilité pour recevoir des allocations chômage. Cette réforme a également renforcé la dégressivité dans les allocations chômage en ramenant ces dernières à 50 %²⁶⁶ à partir du septième mois (contre 70 % du premier au sixième mois).

En 2013, un nouveau système a été développé pour améliorer le contrôle de leurs obligations par les demandeurs d'emploi. Ont été mobilisées à cet effet des technologies informatiques inspirées de technologies utilisées à des fins de contrôle dans d'autres domaines (fiscalité, sécurité, finance...) et en réalisant des croisements de bases de données.

²⁶⁵ National reform programme, Kingdom of Spain, 2013 :

http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2013/index_en.htm.

²⁶⁶ Au lieu de 60 % auparavant.

2.2.6 Les politiques actives de l'emploi

La gouvernance des politiques actives de l'emploi

Une réforme des politiques actives de l'emploi a été introduite par le décret-royal n° 3/2011 du 18 février 2011 qui a mis en place une nouvelle gouvernance fondée sur l'élaboration, chaque année, d'une stratégie de l'emploi, elle-même incluse dans un Plan annuel pour la politique de l'emploi. Cette nouvelle gouvernance vise une meilleure coordination entre le Service public de l'emploi national et celui des communautés autonomes.

Le Plan annuel pour l'emploi détermine un certain nombre d'objectifs qui déterminent quelles actions peuvent recevoir des fonds du Service public national de l'emploi. À titre d'illustration, le Plan annuel pour l'emploi de 2012 comportait six objectifs (réduire le niveau du chômage des jeunes ; améliorer l'employabilité des autres groupes de personnes particulièrement touchées par le chômage ; soutenir l'entrepreneuriat, etc.) associés à des indicateurs permettant d'évaluer le niveau de conformité entre ces objectifs et les résultats effectivement obtenus. En octobre 2012, conformément à un accord atteint entre le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale et les régions autonomes, un groupe de travail a évalué les politiques actives mises œuvre. Des améliorations en termes d'échange d'informations, avec notamment la mise en place de plateformes communes, la conception d'indicateurs de suivi de résultats et l'échange de bonnes pratiques, en ont découlé.

Les résultats des Plans et Stratégies mis en œuvre en 2012 et 2013 ont été utilisés pour déterminer, dans une large mesure, une nouvelle stratégie pluriannuelle d'activation pour les années 2014 à 2016, présentée par le gouvernement au dernier trimestre de l'année 2013. Cette stratégie s'articule autour de cinq objectifs :

- améliorer l'employabilité des jeunes et mettre en place la Garantie jeunesse ;
- favoriser l'employabilité des catégories vulnérables sur le marché du travail comme les plus de 55 ans ou les chômeurs de longue durée ;
- améliorer la qualité de la formation professionnelle pour l'emploi ;
- renforcer le lien entre politiques actives et passives de l'emploi ;
- stimuler l'entrepreneuriat.

L'élément le plus novateur de cette stratégie réside dans une conditionnalité renforcée des aides versées aux résultats obtenus. Cette stratégie met en effet l'accent sur l'évaluation des politiques dont les résultats conditionnent une partie (40 % en 2014 puis 60 %, contre 15 % en 2015) des fonds reçus par les communautés autonomes pour l'exercice suivant. Au titre de 2014, 1,25 milliard d'euros ont été transférés aux communautés autonomes pour la mise en place des politiques actives d'emploi.

Un portail unique pour l'emploi

Dans le cadre des chantiers de planification administrative, un travail a été lancé en 2012 pour mettre en place un Portail unique du service de l'emploi en lien avec les communautés autonomes. Il s'agit d'une base de données commune pour l'ensemble du pays qui rassemble toute l'offre de formation et les offres d'emploi gérées par les services publics de l'emploi au niveau national et régional. À terme, ce portail unique devra également contenir des données sur les demandeurs d'emploi afin de rapprocher l'offre et la demande de travail.

Des partenariats public-privé en matière de placement

La réforme de 2010 a ouvert l'activité de placement aux entreprises privées à but lucratif, qui peuvent désormais s'occuper de rapprocher les offres et les demandes d'emploi en collaboration

avec les services publics de l'emploi ou de façon autonome mais en « coopération » avec eux²⁶⁷, dans le respect d'un certain nombre d'obligations réglementaires. Depuis la réforme de 2012, les agences de placement privées y compris les entreprises de travail temporaire peuvent offrir leurs services sans tenir compte de ces obligations.

Un accord cadre publié en juin 2014 et doté d'un budget de 30 millions d'euros renforce la coordination entre les services publics pour l'emploi (le SPE et les services des communautés autonomes) d'une part et avec les agences de placements privés d'autre part en matière d'intermédiation. Il définit notamment les conditions dans lesquelles les régions autonomes sélectionnent les prestataires de services d'intermédiation et garantit ainsi le respect de certains standards sur le territoire national. Le paiement des prestataires est fonction des caractéristiques des personnes accompagnées et du type de contrats obtenus.

Les dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail

Depuis 2010, l'Espagne a cherché, non seulement à améliorer les dispositifs déjà existants à destination des jeunes, en particulier le contrat de formation, mais aussi à en créer de nouveaux.

La réforme de 2012 a notamment fait passer la durée maximale de ces contrats de 2 à 3 ans, avec une durée minimale d'un an. Elle a introduit par ailleurs la possibilité d'obtenir une certification pour la formation reçue au titre du contrat si elle est suivie dans une entreprise habilitée. Elle prévoit que la formation occupe au moins un tiers (contre 15 % auparavant) et pas plus de 75 % de la durée du contrat.

L'introduction de nouveaux dispositifs a été plus tardive. Il s'agit en particulier du programme de « Garantie jeunesse » soutenu par la Commission européenne et lancé en décembre 2013 sur le territoire espagnol. Ce dispositif vise à assurer à tous les jeunes de moins de 25 ans la garantie qu'ils vont trouver, dans les quatre mois qui suivent la fin de leurs études ou leur période de chômage, une offre d'emploi, une formation ou un apprentissage. Les 17 régions espagnoles sont éligibles à ce programme puisqu'elles comptabilisent toutes un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %. Ce dispositif peine à se mettre en place en raison notamment du blocage des préfinancements qui doivent être versés à l'Espagne dans le cadre du Fonds social européen dont le pays devrait être un des principaux bénéficiaires.

La stratégie en faveur de l'entrepreneuriat et de l'emploi des jeunes 2013-2016 contient également une série de mesures de promotion de l'entrepreneuriat ou de l'emploi indépendant pour les jeunes de moins de 30 ans, notamment :

- des cotisations de sécurité sociale fixées à 50 euros par mois pendant 6 mois pour les personnes qui démarrent un emploi indépendant ;
- la préservation des allocations chômage malgré le démarrage d'un emploi indépendant pendant une période maximum de 6 mois ;
- la possibilité pour les jeunes travailleurs qui quittent le régime des indépendants avant la 5^e année d'emploi indépendant de retrouver leur droit aux allocations chômage (cette durée était limitée à 2 ans auparavant) ;
- le relèvement à 30 ans de l'âge maximum d'entrée en contrat de formation qui était jusque-là réservé aux jeunes de 16 à 25 ans.

²⁶⁷ Martin Puebla (2011), *op. cit.*

La formation

La réforme de 2012 va dans le sens d'une affirmation et d'un renforcement du droit à la formation professionnelle des salariés en créant un droit à la formation pour l'adaptation aux exigences ou aux modifications du poste de travail. Ce droit prend la forme d'un compte de formation abondé par un crédit de 20 heures de formation par an. Il s'agit d'une obligation pour l'entreprise qui est tenue de payer ces heures de formation qui peuvent être prises sur le temps de travail.

Ce texte prévoit par ailleurs une recentralisation des priorités, la mise en concurrence des prestataires de formation et une meilleure identification des besoins du secteur productif²⁶⁸.

2.2.7 Des mesures de lutte contre le travail au noir

Un plan d'action visant à régulariser l'emploi non déclaré a été lancé en avril 2011 et comprend deux phases distinctes de mise en œuvre. Dans un premier temps, les employeurs ont été incités à enregistrer leurs salariés en situation irrégulières. Un système de sanction est entré en vigueur dans un second temps, depuis août 2011. Des actions de sensibilisation et de communication ont accompagné ce plan.

²⁶⁸ National reform programme, Kingdom of Spain, 2013, *op. cit.*

3 Premiers éléments d'évaluation

3.1 Situation actuelle

Profitant d'une légère reprise²⁶⁹, le marché du travail espagnol montre de légers signes d'amélioration depuis 2014. Plusieurs défis de taille demeurent toutefois :

- si on observe une reprise des créations d'emploi depuis la fin de l'année 2013, l'Espagne n'a récupéré jusqu'à présent que 15 % du total des emplois détruits depuis le début de l'année 2008 ;
- malgré une diminution quasi continue depuis 2013, le taux de chômage global se situait encore à un niveau très élevé au 2^e trimestre 2015 (22,5 %, contre 9,6 % dans l'UE-28) ;
- si les jeunes ont profité de la reprise comme les autres classes d'âge, leur situation reste encore particulièrement préoccupante : après avoir atteint un pic de 55,5 % en 2013, le taux de chômage des jeunes n'a diminué que très légèrement pour s'établir à 53 % en 2014 ;
- de 18 % en 2008, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an a progressé de façon continue, en dépit des récentes améliorations observées sur le front de l'emploi, pour atteindre 52,8 % en 2014 ce qui laisse craindre un accroissement du chômage structurel.

3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Les réformes du marché du travail menées depuis 2008 ont poursuivi quatre objectifs principaux : (1) promouvoir la création d'emploi et réduire la dualité du marché du travail ; (2) favoriser le recours par les entreprises aux mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements ; (3) décentraliser la négociation collective au niveau de l'entreprises et (4) améliorer l'employabilité des personnes.

Elles ont fait l'objet de plusieurs travaux d'évaluation menés au regard des objectifs précités, dont les rapports préparés par la Banque d'Espagne et BBVA Research en 2013 et par l'OCDE en 2014. Ces travaux ont surtout mis l'accent sur la réforme mise en œuvre en février 2012 qui est de loin considérée comme la plus vaste et la plus profonde. L'OCDE en 2014 a notamment cherché à isoler l'effet des réformes du marché du travail de celui de la conjoncture économique²⁷⁰.

Il ne peut s'agir que de résultats provisoires compte tenu du faible recul temporel dont on dispose pour évaluer les effets des réformes structurelles qui mettent souvent du temps avant de prendre effet et cela en raison du temps nécessaire pour que les agents économiques s'adaptent aux changements. Par ailleurs, la méthode utilisée ne permet pas de distinguer l'effet de la réforme de 2012 de celui d'autres changements institutionnels ou mesures mis en œuvre en

²⁶⁹ Une légère reprise s'est amorcée dès le début de l'année 2014, qui semble s'accélérer avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % depuis le 4^e trimestre 2014.

²⁷⁰ L'ampleur de la réforme ne permettant pas l'identification de groupes de contrôle bien identifiés, un modèle de régression discontinue a été utilisé pour cela.

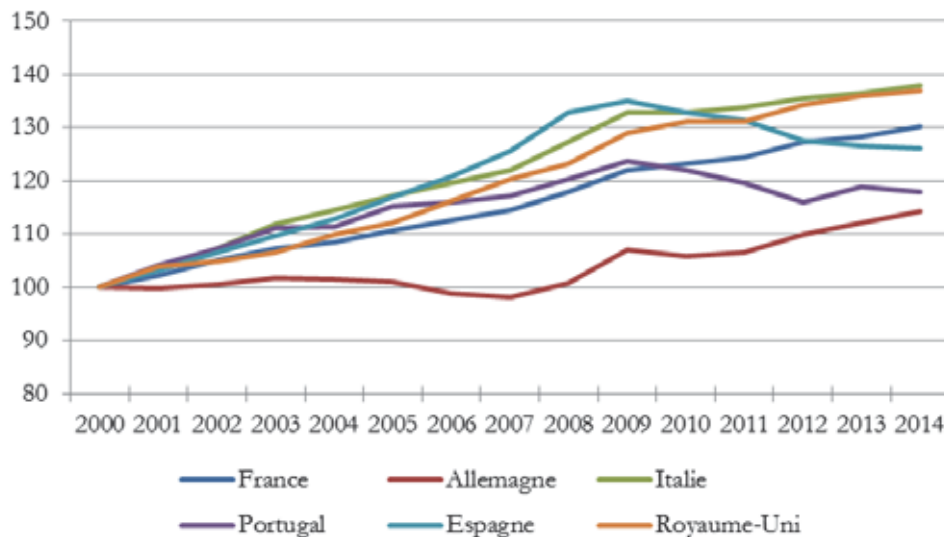
même temps. C'est notamment le cas de l'Accord sur l'emploi et la négociation collective signé en janvier 2012 qui a contribué à une modération salariale. C'est également le cas des mesures de rigueur introduites dans le cadre de la procédure de déficit excessif ouverte dès 2009. En outre, certaines dispositions de la réforme de 2012 sont entrées en vigueur plusieurs mois après l'adoption du texte, rendant encore plus difficile l'identification de leur impact sur le marché du travail²⁷¹.

Les textes adoptés en Espagne depuis 2008 semblent d'ores et déjà avoir eu des effets positifs sur l'objectif (2) : favoriser le recours par les entreprises aux mécanismes de flexibilité interne comme alternative aux licenciements.

Une augmentation de l'utilisation de ces mécanismes a été observée à la suite de la réforme de 2010 et s'est encore renforcée après celle de 2012. En particulier, la part des salariés concernés par une procédure collective de réduction du temps de travail a augmenté considérablement à partir de la moitié de l'année 2010, puis à nouveau en 2012²⁷².

Si l'objectif d'ajustement des salaires et de redressement de la compétitivité coût n'était pas mentionné spécifiquement dans le texte, il était néanmoins une des cibles implicites des mesures mises en œuvre par le gouvernement en matière de flexibilité interne et de négociation collective (Graphique 6). L'accélération du processus d'ajustement des salaires est mise en évidence par plusieurs études. Il est toutefois impossible de distinguer l'effet de la réforme de 2012 de celui de l'Accord sur l'emploi et la négociation signé en janvier 2012 et portant sur la période 2012-2014, en raison de leur chevauchement dans le temps. L'OCDE leur attribue une diminution des coûts unitaires du travail comprise entre 1,2 % et 1,9 %²⁷³, soit de l'ordre de 50 %, de la chute observée entre le dernier trimestre 2011 et le deuxième trimestre 2013.

Graphique 6 : Coûts unitaires de la main-d'œuvre
(Indice 2000=100)



Source : données OCDE, calculs COE.

²⁷¹ OCDE (2013), « The 2012 labour market reform in Spain: a preliminary assessment », December.

²⁷² Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

²⁷³ OCDE (2013), *op cit.*

Cet ajustement a pesé essentiellement sur les personnes qui ont changé d'emploi pendant la crise²⁷⁴. Alors que le salaire réel moyen de ces derniers a baissé de 4,8 %, celui des personnes en emploi a augmenté de 2 %. La hausse des salaires de ces dernières au cours des premières années de la crise n'a été que partiellement compensée par le déclin général des salaires observé à partir de 2010. Une des conséquences les plus visibles de ces différences en termes d'ajustement des salaires est une augmentation marquée des inégalités : en termes réels, la valeur moyenne des salaires au premier décile de la distribution a diminué de plus de 20 % entre 2008 et 2013, tandis qu'une légère hausse du pouvoir d'achat a été enregistrée pour les salaires des sixième et neuvième déciles.

Concernant l'objectif (3) – décentraliser la négociation collective – les réformes menées entre 2010 et 2012 ne semblent avoir que peu d'effets, au moins pour le moment.

Si des évolutions dans ce sens sont perceptibles, elles restent modestes. Le nombre d'accords signés au niveau des entreprises n'a que peu augmenté, sa progression s'élevant en 2013 à 617, pour atteindre un total de 1 860, ce qui ne concerne que 55 000 salariés. En ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, les accords provinciaux-sectoriels restent la référence dont elles peinent à s'écarter. De la même manière, l'opt out ne s'est pas généralisé : en 2013, ce sont 2 512 procédures d'opt out qui ont été enregistrées, correspondant à 22 000 salariés²⁷⁵.

En ce qui concerne les objectifs (1) – promouvoir la création d'emploi et réduire la dualité du marché du travail – et (4) – améliorer l'employabilité des personnes – les effets de la réforme sont mitigés à ce stade.

Des effets positifs sur l'emploi et notamment sur l'emploi permanent ont été mis en évidence par les différentes évaluations. C'est notamment le cas de celle menée par BBVA Research²⁷⁶ qui attribue à la réforme de 2012 de l'ordre de 60 000 destructions d'emploi évitées à court terme et une réduction du taux de chômage de l'ordre de 0,6 point de pourcentage. Cet effet positif est confirmé par l'étude de l'OCDE²⁷⁷ selon laquelle la réforme de 2012 aurait stimulé de l'ordre de 25 000 créations de nouveaux contrats permanents par mois au cours des huit mois suivant la réforme. L'augmentation des créations d'emploi serait concentrée dans les petites et moyennes entreprises (celles de moins de 100 salariés). Par ailleurs, l'étude met également en évidence un effet positif et significatif sur le taux de transition du chômage vers l'emploi permanent : ce taux aurait augmenté de 24 % pendant les six premiers mois de chômage. L'effet sur le taux de transition du chômage vers l'emploi temporaire est en revanche plus faible et non significatif.

Ces résultats positifs doivent toutefois être en partie nuancés et cela pour deux raisons.

D'une part, les évaluations considérées ne mettent pas en évidence d'effet significatif sur la dualité du marché du travail. Si la réforme de 2012 a augmenté le taux de transition du chômage vers l'emploi permanent, une personne au chômage a toujours 10 fois plus de chances d'intégrer un emploi temporaire plutôt qu'un emploi permanent. Le contrat d'appui aux entreprises, mesure phare de la lutte contre la dualité du marché du travail de la réforme de 2012, n'a connu à ce stade qu'un succès très limité : seuls 7,3 % des nouveaux contrats permanents ont pris cette forme en 2014.

²⁷⁴ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

²⁷⁵ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

²⁷⁶ Cette évaluation a cherché à estimer le nombre d'emplois additionnels qui auraient été détruits en l'absence de la réforme de 2012 à l'aide d'un modèle VAR structurel.

²⁷⁷ L'étude a été menée en utilisant les données des huit premiers mois suivant la réforme. Son objectif est d'identifier le véritable effet causal de la réforme en comparant les changements d'évolution d'indicateurs pertinents avant et après la réforme (utilisation de techniques de régression discontinue).

D'autre part, ces évaluations portent sur une période trop courte pour véritablement apprécier les effets de la réforme en termes de création d'emploi. Ainsi, lorsqu'on ajoute aux données utilisées par l'OCDE celles disponibles pour l'année 2013, il apparaît que l'augmentation des créations d'emploi n'est en fait significative que pour les entreprises de moins de 25 salariés et l'augmentation du taux de transition n'est plus que de l'ordre de 10 %²⁷⁸. Une amélioration sur le front de l'emploi est observée depuis 2014 sans que l'on sache encore dans quelle mesure elle peut être attribuée à la réforme de 2012.

Enfin, concernant les mesures mises en œuvre pour améliorer l'employabilité des personnes et les politiques actives de l'emploi, plusieurs d'entre elles n'étaient pas pleinement mises en œuvre au moment de ces travaux d'évaluations. Ces travaux concluaient alors de façon unanime à l'insuffisance des politiques actives dans un pays caractérisé par un taux de chômage particulièrement élevé.

²⁷⁸ Garcia Perez et Jansen (2015), *op. cit.*

Conclusion

Si l'Espagne avait engagé des réformes de son marché du travail dès les années 1990 et 2000, la crise de 2008 marque un tournant de par l'ampleur des changements engagés depuis. Alors que l'Espagne bénéficiait jusque-là d'un modèle de croissance tiré par l'expansion du secteur de la construction et de la consommation de biens et services, la crise a joué comme un révélateur des faiblesses du modèle économique et du marché du travail.

Soumis à des pressions extérieures fortes, les gouvernements successifs ont adopté trois réformes structurelles entre 2010 et 2012 qui ont toutes trois cherché à promouvoir la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture, mais également pour renforcer leur compétitivité, tout en cherchant à réduire la dualité du marché du travail. Pour cela, plusieurs changements ont été introduits dans la législation afin notamment d'assouplir le régime de licenciement en emploi permanent, de dynamiser et de décentraliser le système de négociation collective, de faciliter l'utilisation de mécanismes de flexibilité interne par les entreprises. Des mesures ont également été prises dans les domaines de l'assurance chômage et des politiques actives du marché du travail afin de favoriser un retour à l'emploi rapide des personnes au chômage.

S'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'incidence de ces réformes sur les performances du marché, le marché du travail espagnol montre de légers signes d'amélioration depuis 2014. Des effets positifs sur l'emploi et notamment sur l'emploi permanent ont été mis en évidence. Si l'on ne perçoit à l'heure actuelle que des effets modestes sur l'objectif de décentralisation de la négociation collective, les réformes semblent d'ores et déjà avoir eu des effets positifs sur l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne.

Plusieurs défis de taille demeurent toutefois. Malgré la reprise des créations d'emploi depuis la fin de l'année 2013, l'Espagne n'a récupéré jusqu'à présent qu'une faible part du total des emplois détruits au cours de la crise. Le taux de chômage global et celui des jeunes, certes orientés à la baisse, se situent toujours à des niveaux très élevés. C'est également le cas pour le chômage de longue durée, ce qui laisse craindre une hausse du chômage structurel.

Irlande

Introduction

Avant même la crise, l'Irlande faisait figure d'exception en Europe. Tout au long des années 1990, la croissance rapide du pays a permis d'augmenter considérablement le niveau de vie de la population, ce qui valut à l'Irlande le surnom de « Tigre celtique », en référence à la croissance des pays asiatiques. L'Irlande avait été en mesure de passer d'un des pays les plus pauvres d'Europe à l'un des plus riches en l'espace de vingt ans, avec un chômage particulièrement bas et une dette publique fortement réduite. En 1999, la croissance du pays s'élevait ainsi à plus de 11 % du PIB. En 2006, l'Irlande accueillait pour la première fois plus de 100 000 immigrants²⁷⁹, majoritairement en provenance des pays de l'est de l'Union européenne : leur taux d'emploi avoisinait les 76 % en 2008²⁸⁰.

Cette réussite économique n'en a que plus masqué certains déséquilibres du marché du travail révélés avec la crise. Les financements européens alliés à une réduction sensible de la fiscalité ont largement contribué au surinvestissement dans certains secteurs et à la généralisation de prêts immobiliers à risque.

La crise a eu un impact particulièrement important sur le marché du travail, conduisant à une forte hausse du chômage, du chômage de longue durée et de celui des moins de 25 ans. La réorganisation de l'économie irlandaise du marché des biens vers celui des services, spécifiquement dans les nouvelles technologies, a en effet provoqué une certaine inadéquation de compétences entre la demande et l'offre de travail. Ce déséquilibre structurel de grande ampleur n'a pourtant conduit à une série de réformes qu'en 2012.

Le cadre du marché du travail irlandais était resté quasi inchangé depuis 1998, se fondant sur un droit du travail souple et un faible accompagnement du demandeur d'emploi. Les réformes menées en Irlande, en parallèle du plan d'aide de la troïka, ont entrepris de le remodeler en profondeur afin de remédier à ses déséquilibres. Les mesures ainsi mises en œuvre ont consisté en :

- une refonte des systèmes de formation professionnelle ;
- une réorientation du SPE fondé sur un accompagnement plus personnalisé et plus exigeant ;
- et la rationalisation et le renforcement des autres politiques actives du marché du travail.

En 2015, la croissance du pays devrait s'élever à 6,2 % du PIB après un taux de croissance à 5,2 % l'an passé. Cette embellie économique devrait contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi. Elle ne saurait masquer cependant la persistance de certaines problématiques structurelles.

²⁷⁹ Données Central Statistics Office (CSO), Dublin.

²⁸⁰ www.migrationpolicy.org

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,2 ^b	58,9	61,7
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	4,8 ^b	14,9	11,5
– des jeunes (moins de 25 ans)	9,1	29,1	23,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	30,0 ^b	59,3	59,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	8,5 ^b	10,1	9,3
Indice de protection des contrats permanents	1,98*	1,98	2,07***
Indice de protection des contrats temporaires	0,71	0,71	1,21***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	1 402	1 462	1 462
Taux de croissance du salaire horaire réel	1,3	-2,8	-2,6***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	27,2*	28,1**	28,4 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	22,2	25,8	28,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	17,2	15,2	14,1***
Coefficient de Gini du revenu disponible	31,3	29,8	30,0***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

^p : provisoire

Sommaire

1	Éléments de contexte	132
1.1	Une crise de grande ampleur.....	132
1.1.1	Un enchaînement de crises de différentes natures	132
1.1.2	Une contraction persistante du marché du travail entraînant une modification profonde de la structure du chômage	134
1.2	Mesures conjoncturelles mises en œuvre lors de la crise.....	138
1.2.1	Les mesures prises au début de la crise sont concentrées en priorité sur des objectifs budgétaires	138
1.2.2	Dans ce contexte, seules quelques mesures ont porté sur le marché du travail.....	139
1.3	Réformes structurelles marquantes engagées avant 2008	140
1.3.1	Réformée en 1998, la politique irlandaise du marché de l'emploi se fondait sur le « National Employment Action Plan ».	141
1.3.2	Une politique relativement inefficace, comportant peu de mesures d'activation, pourtant progressivement instaurées dans les autres pays de l'Union européenne.....	141
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre	143
2.1	Situation des institutions du marché du travail avant la crise.....	143
2.1.1	Un droit du travail souple	143
2.1.2	Un système d'indemnisation du licenciement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi peu incitatif au retour à l'emploi.....	143
2.1.3	Un dialogue social important, mais en perte de vitesse	144
2.1.4	Un système éducatif et de formation professionnelle en décalage avec les besoins du marché du travail	144
2.2	Méthodes utilisées afin de définir et conduire les réformes.....	144
2.2.1	Un premier train de réformes homogène mené sous la tutelle de la troïka en 2011, indépendamment de la majorité au pouvoir.....	144
2.2.2	Une démarche d'amélioration continue impliquant l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi de manière décentralisée	145
2.3	Axes de réformes	145
2.3.1	Une démarche volontariste de réforme du service public de l'emploi	145
2.3.2	Un effort majeur d'adaptation de l'offre éducative et de formation	151
2.3.3	Une décentralisation de la négociation collective.....	152
2.3.4	Une action sur le coût du travail prenant plusieurs formes	153
2.3.5	En matière de droit du travail, l'accès au juge a été simplifié.....	155
3	Situation actuelle du marché du travail	156
3.1	Une baisse du chômage très significative et continue depuis trois ans	156
3.2	Des réformes axées sur les politiques actives, intervenues tardivement	156
	Conclusion.....	159

1 Éléments de contexte

1.1 Une crise de grande ampleur

1.1.1 Un enchaînement de crises de différentes natures

La crise de l'emploi en Irlande revêt une dimension toute particulière car elle résulte d'un enchaînement de cinq crises successives d'importance majeure ayant conduit le pays à solliciter l'aide internationale.

Une première crise immobilière

La première de ces crises est immobilière. L'entrée de l'Irlande dans la zone euro a contribué à la chute des taux d'intérêt qui a nourri un bulle spéculative autour de l'immobilier. L'excès de l'offre de logement et le durcissement des conditions de financement ont progressivement entraîné l'éclatement de la bulle sur ce marché. Les prix de l'immobilier ont ainsi baissé de 50 % entre 2007 et 2010²⁸¹.

Une rapide propagation au secteur bancaire...

La crise immobilière se propage par la suite aux banques en raison du poids des prêts aux particuliers dans leurs bilans. Une nouvelle crise bancaire, amplifiée par la crise internationale, contraint le gouvernement à intervenir afin de sauver certaines banques. Entre 2008 et 2009, le secteur bancaire s'est contracté de 14 %, et quatre des grandes banques irlandaises ont fait faillite²⁸².

... entraînant une contraction majeure de l'économie réelle...

Avec une contraction de 14 % du PIB entre 2008 et 2009, la crise s'est diffusée à l'économie réelle. Elle entraîne une chute de la demande intérieure et du secteur de la construction, les exportations suivant la même tendance²⁸³. Cette baisse a été d'autant plus marquée que la croissance presque sans discontinuité du pays au cours des vingt années précédentes et la hausse des salaires avaient contribué à la hausse du taux de change réel, induisant une baisse de compétitivité de l'économie irlandaise.

... ainsi qu'une hausse de la dette publique

La dette publique irlandaise a rapidement dépassé 120 % du PIB. Ne parvenant plus à se financer sur les marchés, l'Etat a dû faire appel à l'aide internationale en 2010.

Ces crises conduisent à une forte dégradation de la situation du marché du travail et au développement du chômage de masse

Dans ce contexte le marché du travail se contracte très fortement : le nombre d'emplois total baisse de 14 % entre 2008 et 2012. Le pic de chômage est atteint fin 2011 avec un taux de

²⁸¹ Audition de Philip O'connell, directeur du Geary Institute – UCD Dublin, au COE, le 2 juin 2015.

²⁸² Audition de Philip O'connell, *op. cit.*, au COE.

²⁸³ Nathanaël Mason-Schuler (2014), « Irlande : le retour du Tigre celtique ». *Les notes de Benchmark*, Institut de l'Entreprise, décembre.

15,1 %, qui redescendra progressivement à 9,5 % au troisième trimestre 2015, soit un niveau toujours bien supérieur à celui prévalant avant 2008. Le taux de chômage ne s'élevait qu'à un peu plus de 4 % au début 2007²⁸⁴.

Révéléateur supplémentaire de cette situation difficile, le taux d'activité a diminué de 6 %, soit l'évolution la plus marquée des pays de l'OCDE entre 2008 et 2013²⁸⁵.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que 20 % des enfants vivaient en 2012 dans une famille où aucun parent ne travaille, soit presque le double du taux constaté en Irlande en 2007 et le pourcentage le plus élevé de l'Union européenne.

Il a fallu attendre 2012 pour que le taux d'emploi remonte et que le taux de chômage diminue pour se rapprocher de la moyenne européenne, alors même que les résultats de l'Irlande étaient bien meilleurs que cette moyenne avant la crise.

Graphique 1: Évolution du taux de chômage en Irlande et dans l'Union européenne

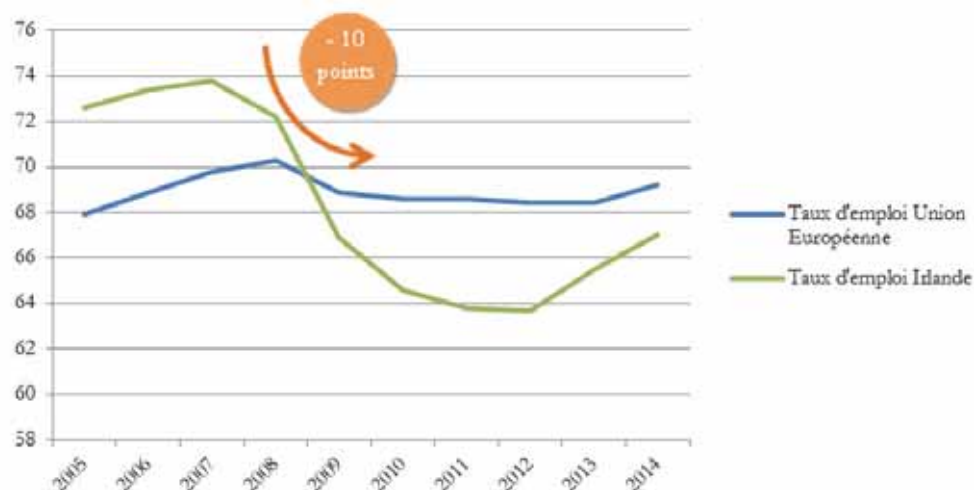


Source : données Eurostat.

²⁸⁴ Données OCDE.

²⁸⁵ OCDE (2013), « Irlande », *Études économiques de l'OCDE*, septembre.

Graphique 2 : Évolution du taux d'emploi en Irlande et dans l'Union européenne



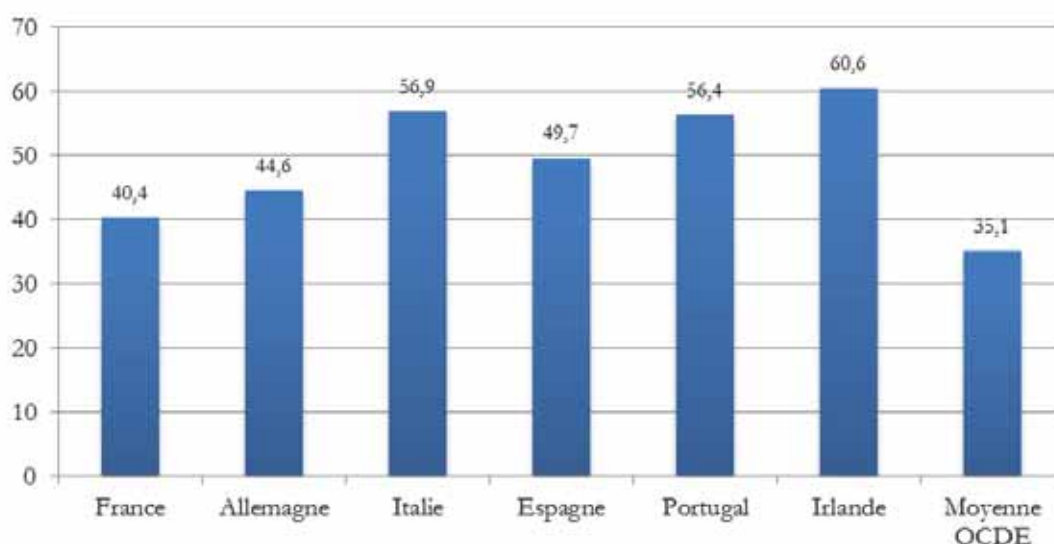
Source : données Eurostat.

1.1.2 Une contraction persistante du marché du travail entraînant une modification profonde de la structure du chômage

Du chômage conjoncturel au chômage de longue durée

En 2007, le chômage de longue durée ne représentait que 30 % du chômage total, dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'un des faits les plus marquants de la crise du marché du travail est son explosion à un niveau supérieur à celui de la majorité des pays de l'Union européenne.

Graphique 3 : Taux de chômage de longue durée en 2013



Source : données OCDE.

Depuis 2012, il représente 60 % du chômage total, un niveau bien supérieur à celui d'avant crise, pesant sur la reprise économique et contribuant à un appauvrissement considérable des ménages concernés.

Caractérisé par la recherche d'une grande fluidité des relations de travail, le marché de l'emploi irlandais n'a pas été en mesure, au cœur de la crise, de maintenir un nombre de créations d'emploi supérieur au nombre de destructions. Cela tient bien sûr d'abord à la conjoncture économique, mais d'autres raisons ont encore accentué cette tendance.

Faute d'intervention rapide dès le début du cycle récessif, c'est la structure même du chômage qui a été modifiée :

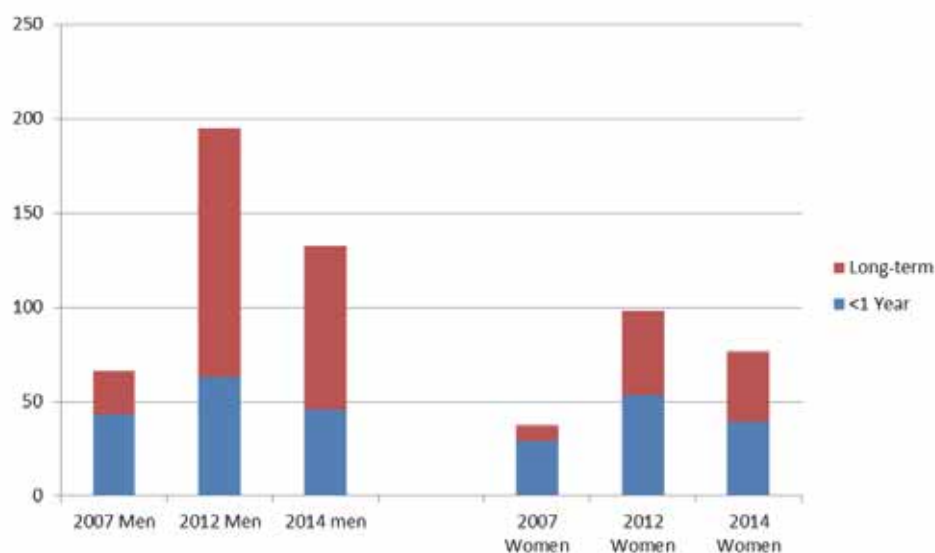
- l'Irlande n'a pas engagé de politique active ni réformé sa législation avant 2012 hors accords de modération salariale ;
- l'accompagnement des nouveaux chômeurs n'était ni suffisamment renforcé ni assez précoce pour permettre un retour efficace et rapide vers l'emploi²⁸⁶.

Un chômage de longue durée qui touche particulièrement certaines catégories d'actifs

- Des disparités importantes selon le sexe :

Même si le nombre total de chômeurs de longue durée a diminué depuis 2012 (Graphique 4), deux tiers des demandeurs d'emploi sont actuellement chômeurs de longue durée. Cela concerne, à hauteur des deux tiers, des hommes et peut s'expliquer notamment par la chute du secteur du BTP, dont la main-d'œuvre est très majoritairement masculine, à la suite du krach des prix de l'immobilier.

Graphique 4 : Décomposition du chômage selon l'ancienneté et le sexe en Irlande



²⁸⁶ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

- La jeunesse irlandaise sensiblement affectée :

Entre 2007 et 2012, le nombre total d'emplois a baissé de 14 %. Il a ensuite progressé de 6 % entre 2012 et 2014.

La crise a eu des effets disparates selon les tranches d'âge. Les jeunes Irlandais (14-24 ans) ont particulièrement été touchés dans leur accès à l'emploi (Tableau 1 et Tableau 2) : entre 2007 et 2012, le taux de chômage des 14-24 ans a augmenté de 19 points, soit deux fois plus que celui des plus de 25 ans (9 points).

Le taux de jeunes n'étant ni en formation ni en emploi se situait encore en 2012 au-dessus de la moyenne européenne (18,7 % contre 13,1 %), juste derrière la Grèce et l'Italie et au même niveau que l'Espagne. L'essor du temps partiel pour cette tranche d'âge souligne les difficultés d'insertion de nombreux jeunes : on observe une hausse de 20 % du temps partiel chez les jeunes au cours des dernières années. Il serait subi dans 41 % des cas²⁸⁷.

Cette situation doit cependant être légèrement nuancée : si le nombre de personnes en emploi a plus fortement baissé chez les moins de 25 ans (Tableau 1), en revanche la hausse du nombre de chômeurs de cette tranche d'âge est deux fois plus faible que chez les plus de 25 ans (Tableau 2). Ce décalage entre l'évolution du nombre de jeunes en emploi et l'évolution du nombre de jeunes au chômage s'explique notamment par une tendance à l'allongement des études qui avait commencé avant la crise. Nombre de jeunes ayant perdu leur emploi ou craignant de ne pas en trouver ont fait le choix de prolonger ou de reprendre leur formation. À long terme, cela devrait permettre une meilleure adéquation des qualifications avec les besoins du marché du travail irlandais²⁸⁸.

Tableau 1 : Évolution du nombre d'emplois et du taux d'emploi par tranches d'âge

	2007	2012	2104	2007-2012	2012-2014
Emploi (000)					
15 – 24 ans	333	154	152	-55%	-1%
25 ans et au-delà	1,823	1,695	1,786	-7%	5%
Ensemble	2,156	1,849	1,939	-14%	4%
Part des jeunes (%)	16%	8%	8%		
Taux d'emploi (%)					
14 – 24 ans	50%	28%	29%	-44%	3%
Ensemble	69%	59%	63%	-14%	6%

²⁸⁷ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

²⁸⁸ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

**Tableau 2 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi
et du taux de chômage par tranches d'âge**

	2007	2012	2104	2007- 2012	2012- 2014
Chômage (000)					
15 – 24 ans	31	59	39	90%	-34%
25 ans et au-delà	74	236	175	221%	-26%
Ensemble	105	295	215	181%	-28%
Part des jeunes (%)	30%	20%	18%		
Taux de chômage (%)					
14 – 24 ans	9%	28%	20%	226%	-27%
Ensemble	5%	14%	10%	198%	-28%

Un phénomène d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail susceptible d'entretenir le chômage de longue durée

L'économie irlandaise s'est réorientée vers de nouveaux marchés, exigeant des compétences différentes de celles développées par les actifs irlandais au cours des dernières décennies. Cette évolution a entraîné une forte inadéquation entre l'offre et la demande de travail :

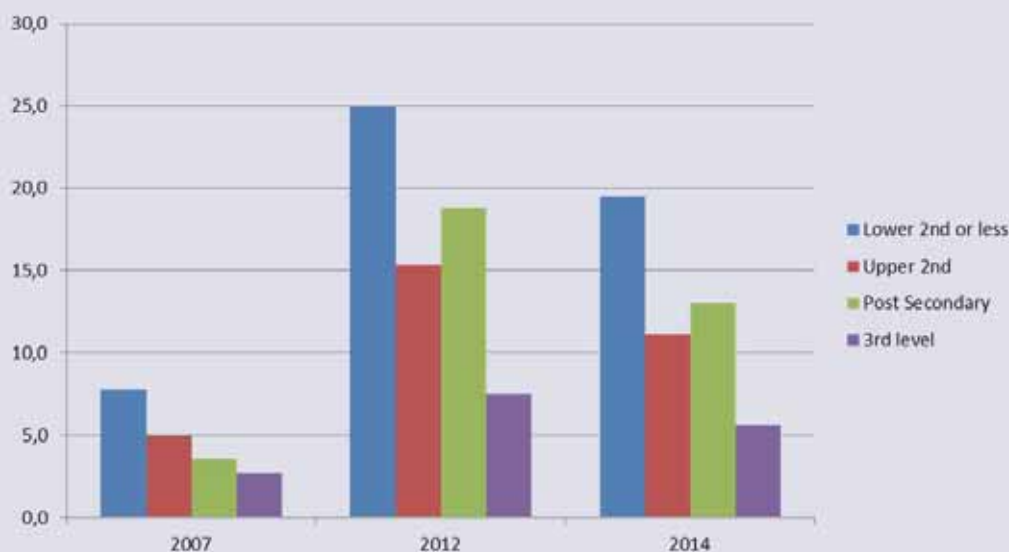
- de 2008 à 2009, 200 000 postes ont été supprimés dans le BTP, et 24 500 dans la fonction publique ;
- à l'inverse, l'économie s'est restructurée vers le secteur des services, demandant des compétences élevées dans les domaines techniques, scientifiques et des technologies de l'information. Ainsi, le secteur des technologies de l'information et de la communication a connu une croissance de 16 % de juillet 2013 à juillet 2014. Au cours de la même période, 42 % des actifs estimaient ne pas avoir de compétences liées au digital et 50 % des entreprises de ce secteur déclaraient avoir des difficultés à recruter²⁸⁹.

Cette situation contraint l'Irlande à réformer l'ensemble de son processus d'éducation et de formation afin de permettre le développement de nouvelles compétences et la reconversion de ses actifs (Encadré 1).

²⁸⁹ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

Encadré 1 : La décorrélation entre taux de chômage et niveau d'éducation

Graphique 5 : Évolution du taux de chômage par niveau d'éducation en Irlande



En 2007, le taux de chômage était inversement proportionnel au niveau d'éducation. On observait une corrélation forte entre les deux variables. Passé cette date, certains actifs ayant bénéficié d'un enseignement post-secondaire connaissent un taux de chômage plus élevé que d'autres, au niveau d'éducation plus faible. Le résultat s'expliquerait entre autres par une inadéquation récente entre les qualifications de la population active et celles demandées sur le marché du travail.

1.2 Mesures conjoncturelles mises en œuvre lors de la crise

1.2.1 Les mesures prises au début de la crise ont été concentrées en priorité sur des objectifs budgétaires

Eu égard à la spécificité de la crise irlandaise, la majorité des mesures prises au début de la crise se sont focalisées sur la réduction de la dépense publique. Peu d'entre elles ont concerné le marché du travail.

L'Irlande réduit dès 2008 ses dépenses avant même de solliciter la troïka (FMI, BCE, Commission européenne) pour un montant de 67,3 milliards d'euros.

Parmi les mesures phares, le pays entreprend ainsi :

- la baisse de la masse salariale dans la fonction publique ;
- la réduction des pensions de fonctionnaires ;

- la réduction de 10 % des dépenses de l'État entre 2010 et 2013 (soit 6 milliards d'euros)²⁹⁰ ;
- le taux d'imposition des entreprises est maintenu à 12,5 % ;
- le taux de TVA est réduit de 13,5 % à 9 % de manière temporaire jusqu'en 2013 pour les biens liés au tourisme.

1.2.2 Seules quelques mesures ont porté sur le marché du travail

Une réduction sensible des prestations sociales

Le plan de réformes structurelles lié au soutien financier de la troïka s'est notamment traduit par le gel des prestations sociales tout au long du processus. Il a également conduit à des baisses, ciblées mais importantes, de certaines prestations à hauteur de 750 millions d'euros en 2010 concentrées sur les bénéficiaires d'allocations chômage et familiales :

- les prestations sociales versées aux moins de 65 ans, ont connu une baisse forfaitaire allant de 3,5 % à 4,2 %, permettant de réduire la dépense publique de 425 millions d'euros ;
- les allocations chômage ont été progressivement réduites de 188 à 160 puis 144 euros par semaine pour les moins de 25 ans ;
- les allocations familiales ont été réduites de 16 euros par mois, soit une économie de 221 millions d'euros²⁹¹.

La réduction du coût du travail, outil de maintien de la compétitivité

Rapidement après le début de la crise, le gouvernement entreprend de restaurer la compétitivité de l'économie irlandaise. Cette amélioration passe notamment par une modération salariale forte à travers plusieurs mesures :

- Dans le cadre du mémorandum de réforme associé au soutien de la Troïka²⁹² :
 - le salaire minimum, a été temporairement réduit de 8,50 à 7,50 euros durant un an²⁹³ ;
 - l'*inability to pay clause*²⁹⁴ est élargie, et peut être invoquée à plusieurs reprises par l'employeur. Celle-ci permet de geler les hausses de salaires prévues dans les accords, si l'employeur est en mesure de démontrer que ces hausses engendreraient une perte sérieuse de compétitivité et d'emplois ;
- des mesures de réduction de temps de travail ont été largement utilisées au sein des entreprises ;
- les secteurs intensifs en main-d'œuvre ont également diminué les salaires horaires (hôtellerie, restauration, construction).

²⁹⁰ Mason-Schuler N. (2014), « Irlande : le retour du Tigre celtique ». *Les notes de Benchmark*, Institut de l'Entreprise, décembre.

²⁹¹ Mason-Schuler N. (2014), *ibid.*

²⁹² Commission européenne, *Ireland Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality* (2010), décembre.

²⁹³ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

²⁹⁴ Littéralement, « clause d'incapacité de paiement ».

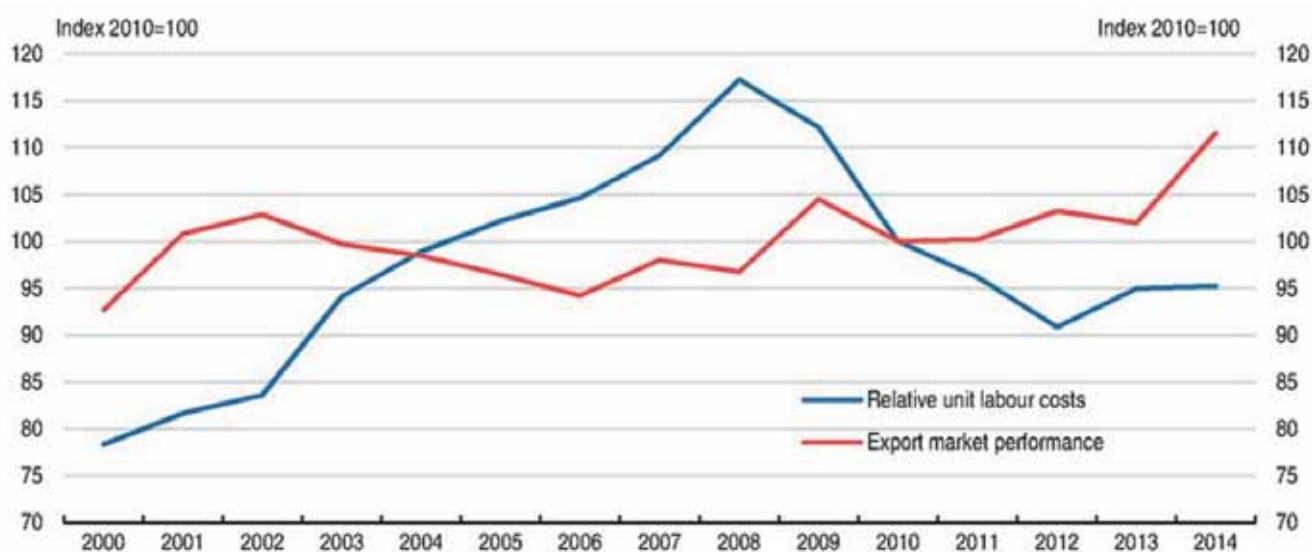
Au total, l'Irlande est le pays qui aura appliqué la plus forte modération salariale en Europe entre 2008 et 2010.

Malgré les efforts consentis elle n'a pas totalement retrouvé son niveau de compétitivité initial :

- le coût unitaire du travail relatif est revenu au niveau de 2003, mais est encore supérieur au niveau du début des années 2000 ;
- la productivité des salariés a baissé en raison de la recomposition de l'économie dans de nouveaux secteurs.

Pour autant, la modération salariale importante combinée à l'orientation des exportations vers les marchés américains et anglais en regain de croissance a largement contribué à une reprise irlandaise fondée sur les exportations²⁹⁵.

Graphique 6 : Indicateurs de coût unitaire du travail et de performance à l'exportation



Source : OCDE (2015), « Irlande », Études économiques de l'OCDE.

1.3 Réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

Les réformes structurelles du marché du travail ont été peu nombreuses au cours des dix dernières années.

²⁹⁵ OCDE (2011), « Irlande », Études économiques de l'OCDE.

1.3.1 La politique irlandaise du marché de l'emploi se fondait sur le *National Employment Action Plan* (1998) et le *National Training Fund Act* (2000).

Avant la crise, les réformes du marché du travail s'étaient centrées sur les politiques actives avec un accent mis sur la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi restant peu contraignant.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le système irlandais d'aide aux demandeurs d'emploi reposait depuis 1998 sur :

- une organisation duale : l'indemnisation était séparée des institutions de placement et de formation ;
- un accompagnement dans la recherche d'emploi peu contraignant : passé treize semaines de chômage, le demandeur d'emploi était dirigé vers la FÁS (le service public de l'emploi irlandais²⁹⁶). Cet accompagnement comprenait une orientation, des conseils et plans d'action ainsi que le placement en milieu professionnel et/ou des programmes de formation à l'emploi. Les entretiens suivant la première rencontre s'organisaient sur la base du volontariat.

La formation professionnelle

La mission générale de formation professionnelle a été confiée aux organismes de placement au sein de la FÁS. Un prélèvement de 0,7 % de la masse salariale était ainsi versé au *National Training Fund*, instauré en 2000. Ce dernier prévoyait le financement des formations selon deux blocs distincts : chômeurs et actifs en situation d'emploi. Il reversait 95 % des sommes perçues à la FÁS pour la formation des chômeurs. Les dépenses de formation s'élevaient ainsi à 312 millions d'euros en 2005²⁹⁷. L'Irlande avait massivement investi dans la formation, en complément d'un système d'accompagnement des chômeurs plus souple.

1.3.2 Une politique relativement inefficace, comportant peu de mesures d'activation, pourtant progressivement instaurées dans les autres pays de l'Union européenne.

Le *National Employment Action Plan* (NEAP – 1998), qui suivait les préconisations de la Commission européenne pour lutter contre le chômage de longue durée, semble avoir été efficace en période de croissance. Il aurait permis de réduire largement le chômage de longue durée. Entre 2000 et 2008, la part des personnes en situation de chômage depuis plus de douze mois au sein de l'ensemble de la population au chômage a baissé de 10,7 points. À l'aube de la crise, l'Irlande ne comptait plus que 26,5 % de chômeurs de longue durée²⁹⁸.

²⁹⁶ FÁS est l'acronyme de Foras Áiseanna Saothair, traduit par « Training and Employment Authority » en anglais.

²⁹⁷ Réponse du Service économique de l'ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015 « FÁS Training Strategy ».

²⁹⁸ Données OCDE.

Cependant, le NEAP n'a pas permis à l'Irlande d'aborder en profondeur un nombre d'enjeux fondamentaux en période de crise, et cela en raison de :

- la nature des interventions, avec des programmes dont l'efficacité a été ultérieurement sujette à caution et n'apportant pas toujours les compétences permettant d'améliorer l'employabilité ;
- un ciblage parfois insuffisant des interventions, éludant des problématiques spécifiques aux jeunes par exemple ;
- un lien insuffisant entre l'assurance chômage et l'aide à la recherche d'emploi : le contrôle de la recherche d'emploi et la conditionnalité de l'allocation étaient quasi inexistants avant la crise.

L'Irlande a ainsi abordé la crise avec des programmes considérés comme complexes et peu coordonnés, induisant un suivi difficile des chômeurs et une plus faible conditionnalité que certains standards européens²⁹⁹.

²⁹⁹ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

2.1 Situation des institutions du marché du travail avant la crise

2.1.1 Un droit du travail souple

La réglementation du travail se fonde pour l'essentiel sur des bases contractuelles et est régie très largement au niveau du contrat individuel. L'Irlande disposait avant la crise d'un marché du travail très flexible.

L'OCDE estime que la législation de protection de l'emploi était l'une des moins contraignantes, au même niveau que le Danemark et derrière la Grande-Bretagne et les États-Unis³⁰⁰.

La question de la dualisation du marché du travail était peu présente. La souplesse du contrat de travail à durée indéterminée contribuait probablement à une part des CDD relativement basse au sein de l'emploi total (6 % en 2006 et 9,3 % en 2014³⁰¹).

2.1.2 Un système d'indemnisation du licenciement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi peu incitatif au retour à l'emploi

S'agissant de l'indemnisation du licenciement, les demandeurs d'emploi avaient droit à des indemnités de licenciement équivalant à deux semaines de salaire par année d'ancienneté, dans la limite d'une rémunération annuelle de 30 000 euros. Cette indemnité fait l'objet d'un abattement de cotisations sociales pour les employeurs. Un fonds de secours était également prévu en cas d'insolvabilité de l'employeur. En 2009, l'OCDE indiquait qu'une majorité d'employeurs privés optait dans les contrats pour des niveaux d'indemnisation beaucoup plus élevés que le minimum légal³⁰².

S'agissant de l'accompagnement pour le retour à l'emploi, deux études publiées respectivement en 2009 et 2011 évaluaient le marché du travail irlandais issu de la réforme de 1998 comme « non réformé et non adapté pour favoriser le retour de l'emploi »³⁰³. L'OCDE estimait également qu'il manquait à l'Irlande un mécanisme de sanctions efficaces pour inciter les demandeurs d'emploi à intégrer le système de placement ou à accepter une offre d'emploi, ou encore en cas de démission. L'organisation internationale remarquait par ailleurs que le service public de l'emploi irlandais manquait de ressources et d'effectifs.

En 2011, une deuxième étude s'appuyant sur une base de micro-données en provenance de centres d'emploi constatait qu'un quart des personnes concernées ne bénéficiaient jamais de l'accompagnement qui leur était destiné. Un deuxième quart n'était pas éligible, en ayant déjà bénéficié par le passé, alors même qu'il constituait une catégorie nécessitant tout particulièrement un accompagnement. Enfin, la dernière moitié qui a effectivement eu accès au programme de retour à l'emploi avait 15 % de chances en moins de retrouver un emploi que les personnes ne l'effectuant pas. L'explication donnée à ces faibles performances aurait résidé dans

³⁰⁰ OCDE (2009), « Irlande », *Études économiques de l'OCDE*.

³⁰¹ Données Eurostat.

³⁰² OCDE (2009), « Irlande », *op. cit.*

³⁰³ Philipp O'connell citant une étude de Murphy (2012).

la faiblesse de l'accompagnement à la suite de l'unique rendez-vous obligatoire au stade des treize semaines de chômage³⁰⁴.

2.1.3 Un dialogue social important, mais en perte de vitesse

Au cours des vingt dernières années, l'Irlande avait entre autres fondé sa réussite économique et sociale sur des rapports sociaux basés sur un système de négociation centralisée, s'appuyant sur un taux de 30 % de syndicalisation et une culture du compromis prenant la forme d'accords tripartites nationaux réguliers (*Social Partnership*). Ces compromis associant le gouvernement, les principaux syndicats et l'*Irish Business and Employers Confederation* (IBEC) permettaient notamment de fixer des évolutions de salaires de manière centralisée³⁰⁵. De nombreux accords ont ainsi été conclus au cours des années 1990 et 2000.

Dans le même temps apparurent cependant des divergences qui se sont progressivement creusées entre le secteur public et le secteur privé. En 2009, si 87 % des fonctionnaires travaillaient dans des établissements où des syndicats ou des organisations professionnelles sont présents, seuls 36 % des salariés du privé étaient dans la même situation³⁰⁶.

2.1.4 Un système éducatif et de formation professionnelle en décalage avec les besoins du marché du travail

Comme cela a été évoqué plus haut, la crise a mis en lumière les déficiences structurelles du système d'éducation et de formation qui se concentrent autour de deux principales problématiques :

- la formation et l'accès à l'enseignement supérieur des classes les moins aisées et des actifs les moins productifs ;
- l'obsolescence de certaines formations qui augmentaient l'employabilité par le passé comme les *post leaving certificate* (diplômes post-secondaires)³⁰⁷.

2.2 Méthodes utilisées pour définir et conduire les réformes

2.2.1 Un premier train de réformes mené sous la tutelle de la troïka en 2011

Avant 2011, une première vague de réformes en vue de pallier les effets de la crise a essentiellement consisté en ajustements budgétaires, notamment sur la dépense publique et la dette. Ce n'est que dans un second temps que la question des réformes du marché du travail a été posée.

³⁰⁴ McGuinness S., O'connell P. J., Kelly E. et Walsh J. R. (2011), « Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan, Research Series », No. 20, The Economic and Social Research Institute (ESRI).

³⁰⁵ Mason-Schuler N. (2014), *op. cit.*

³⁰⁶ Données de l'ETUI, www.worker-participation.eu

³⁰⁷ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

Ces réformes ont été élaborées et mises en œuvre dans un contexte d'instabilité politique. Au cours de la crise trois gouvernements se sont succédé, sans que l'orientation des réformes ne soit remise en cause.

2.2.2 Une démarche fondée sur une implication de l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi et un souci d'évaluation continue

La réforme cherche à tirer les enseignements de l'échec des réformes de la fin des années 1990 en se fondant dès le départ sur une logique d'évaluation continue et en privilégiant une démarche décentralisée avec les acteurs de terrain (syndicats, chefs d'entreprises locales).

Dans le cadre de cette démarche, elle renouvelle les politiques actives irlandaises avec une double exigence : renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et refonder le système de formation (initiale et continue).

En matière d'accompagnement, la première réforme *Pathways to work* (Passerelle pour l'emploi) de 2012 a été suivie par un ensemble de mesures complémentaires. Ces dernières (*Pathways to work 2013*, *Jobpath*, etc.) ont été conçues grâce aux premiers retours d'expériences. Chaque année, la stratégie est renouvelée dans un nouveau programme d'actions (*Action plan for jobs*).

Afin d'évaluer ces nouvelles mesures, le gouvernement irlandais a créé en septembre 2013 un organisme dédié, le *Labour Market Council*, qui réunit les partenaires sociaux, des représentants des principales administrations et des personnalités qualifiées.

Le système de formation a été repensé avec la même logique qui a inspiré la réforme du système de placement. Il est organisé en centres de formation professionnelle gérés au niveau local. Ce sont les chefs d'entreprise de la région, en accord avec les autres acteurs du marché de l'emploi, qui définissent leurs besoins stratégiques pour les années suivantes, et le programme de formation qui en découle (*Annual Further Education and Training Service Plan*).

S'il est probablement trop tôt pour évaluer le succès des dernières réformes, un élément de leur réussite repose probablement sur la méthode retenue, qui a garanti l'engagement et l'adhésion d'une majorité d'acteurs.

2.3 Axes de réformes

L'une des spécificités des réformes irlandaises tient au fait qu'elles se sont quasiment exclusivement concentrées sur les politiques actives. Le droit du travail n'a été réformé qu'à la marge.

2.3.1 Une démarche volontariste de réforme du service public de l'emploi

Entre 2010 et 2011, une réforme en profondeur du marché du travail a été élaborée avec l'accompagnement du FMI, de la BCE et de la Commission européenne. Elle a abouti en 2012 à la stratégie *Pathways to Work* ou *PTW 2012*.

Le programme de retour à l'emploi *PTW 2012* intègre plusieurs mesures :

- La réforme du SPE, qui fusionne les activités de placement et d'indemnisation dans un nouvel opérateur *Intreo*, en est l'élément principal. Elle fait suite à une série de scandales

financiers au sein de la FÁS : la perte de confiance envers ses dirigeants avait conduit à la démission de la direction et à la dissolution de l'agence. Les activités de placement ont été transférées aux *one stop shops* « Intreo »³⁰⁸ qui prennent également en charge la gestion du système d'assurance chômage.

Dans le cadre d'*Intreo*, le réseau des agences de placement a été réorganisé. Les demandeurs d'emploi sont désormais suivis dans des agences uniques *one stop shops* afin de rationaliser et d'améliorer leur accompagnement.

Les moyens du département de la protection sociale ont été accrus grâce au redéploiement de 2000 employés d'autres agences, faisant ainsi passer les effectifs de 4900 agents en 2008 à 7000 en 2012.

- À cette réforme de structure s'ajoute une réforme des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi fondée sur un suivi plus régulier, un meilleur ciblage et un versement de l'assurance chômage gérée par les mêmes services. L'accompagnement est adapté selon un profilage statistique qui distingue trois catégories de chômeurs en fonction de leur probabilité de retour à l'emploi :
 - les « Low PEX » (*Probability of EXit to employment*), catégorie la plus en difficulté et susceptible de basculer dans un chômage de longue durée, bénéficient d'un accompagnement personnalisé ;
 - les « PEX moyen » constituent une catégorie de chômeurs intermédiaire avec un accompagnement plus léger non personnalisé, composé de formations et de réunions ;
 - les « PEX fort » sont simplement suivis dans leurs recherches.
- Des incitations financières pour le retour à l'emploi, ont été mises en œuvre :
 - la volonté d'améliorer les leviers financiers incitant à reprendre l'activité, en rendant le passage du chômage au temps partiel et du temps partiel au temps plein plus intéressant financièrement. Le gouvernement propose notamment l'exemption de la charge sociale universelle (*Universal Social Charge* – cotisation salariale prélevée à la source) pour les revenus annuels inférieurs à 10 036 euros avec l'objectif de favoriser la reprise du travail même à temps partiel ;
 - l'amélioration et la rationalisation progressive des aides conduites par le groupe consultatif sur la fiscalité et la protection sociale, *Advisory Group on Tax and Social Welfare* (AGTSW – Composé d'un groupe d'experts sur les problématiques économiques et sociales : consultants, membres de l'administration et chercheurs) ;
 - le développement de sanctions en cas de non-respect des engagements du plan de retour à l'emploi formulé en collaboration avec l'agent du SPE responsable du demandeur d'emploi. Un contrôle bimensuel des recherches d'emploi est réalisé. En cas d'absence de recherche active, il est possible pour l'agent de réduire l'aide financière accordée au demandeur d'emploi.

³⁰⁸ « Intreo », terme gaélique signifiant « intégration ».

L'efficacité de ces nouvelles mesures a cependant été rapidement remise en question pour plusieurs raisons :

- les nouvelles modalités de prise en charge dans le cadre d'Intreo n'étaient valables que pour les nouveaux demandeurs d'emploi, alors même que 60 % des chômeurs sont de longue durée³⁰⁹. Avant 2013, Intreo laissait ainsi de côté 85 % des chômeurs³¹⁰ ;
- la possibilité de suspendre ou de réduire les allocations en cas de refus des offres pertinentes n'était que rarement appliquée³¹¹ ;
- la création d'Intreo prévoyait le déploiement de soixante agences, dont la mise en œuvre avait pris du retard. À la fin 2014, seules quarante-quatre d'entre elles étaient opérationnelles³¹². Ce retard s'explique notamment par le manque de fonds alloués au programme. En septembre 2013, un agent du SPE irlandais avait à sa charge en moyenne 800 personnes en recherche d'emploi. Pourtant, les dépenses relatives au service public de l'emploi représentaient 0,16 % du PIB en 2013 en Irlande, soit un niveau similaire à celui de l'Autriche et supérieur à la moyenne de l'OCDE. Ce décalage illustre la difficulté de mise en œuvre effective d'une politique dans le cadre d'un changement d'approche radical, comme cela avait été exigé du SPE irlandais³¹³.

Les premiers résultats de *PTW 2012* ont donc conduit le gouvernement irlandais à approfondir les politiques d'activation en apportant des correctifs aux premières mesures.

L'amélioration continue des moyens du SPE

Le second programme *PTW 2013* apporte de premières adaptations, notamment pour les moyens alloués au SPE, et les politiques de soutien financier des demandeurs d'emploi et de la formation. Elles s'orientent notamment vers des politiques plus ciblées afin de soutenir les personnes vulnérables sur le marché du travail irlandais.

La stratégie, ainsi que les objectifs du SPE ont été révisés chaque année afin de s'adapter à la conjoncture.

Face au problème structurel que représentait le chômage de masse, le programme a été recentré sur les chômeurs de longue durée.

La mise à jour du *PTW* en octobre 2014 prévoit pour 2015 un budget élargi de 1,6 milliard d'euros avec un objectif de placement fixé à 300 000 personnes. En décembre 2014, le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un agent du SPE serait passé à 500 contre 800 en septembre 2013³¹⁴.

³⁰⁹ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

³¹⁰ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

³¹¹ 400 sanctions par mois soit une pour 1 000 allocataires en 2013, un seuil bien en deçà des moyennes européennes selon Philip O'connell.

³¹² Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

³¹³ Martin J.P. (2015), « Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness », *IZA Journal of Labor Policy*, 4:4.

³¹⁴ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *op. cit.*

Encadré 2 :

L'externalisation des activités de placement, dernière grande réforme du SPE irlandais

Le dernier programme mis en place en 2015, *JobPath*, doit contribuer à améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en faisant passer le ratio à 1 agent pour 200 demandeurs d'emploi. *JobPath* prévoit le déploiement progressif au cours de l'année 2015 d'agences de placement privées. L'objectif de ces agences est d'accompagner en priorité les chômeurs de longue durée. Elles assistent les chômeurs dans la recherche d'emplois de plus de trente heures de travail par semaine.

Deux entreprises privées ont été sélectionnées afin d'assurer la mise en œuvre dans l'ensemble du pays : *Seeter* et *Turas Nua*. Celles-ci devraient sous-traiter les activités de placement en collaboration avec un certain nombre d'opérateurs locaux (associations et entreprises). Ces dernières devraient rassembler 1 000 agents dans 100 *outlet centers*, qui doivent assurer au total 100 000 placements par an³¹⁵.

Les prestataires s'engagent contractuellement à un niveau de service minimum garanti. Ils sont rémunérés avec une part variable et une part fixe. La part fixe est versée lors de l'enregistrement du demandeur d'emploi. Le niveau de cette part fixe peut être réévalué selon l'évolution de la situation du chômage dans le pays. La part variable dépend du maintien dans l'emploi après recrutement. Une prime est versée au prestataire à partir de 13 semaines consécutives en emploi. Le montant de la prime est croissant en fonction du nombre de semaines en emploi, jusqu'à 52 semaines³¹⁶.

Si le demandeur d'emploi n'a pas trouvé de travail 12 à 18 mois après son inscription auprès de l'agence, il retrouve un accompagnement classique auprès d'une agence *Intreo*. En remplissant leurs objectifs, ces agences devraient permettre d'économiser 185 millions d'euros³¹⁷.

La première vague d'enregistrements auprès de ces agences privées a débuté en août 2015.

Une redéfinition des règles de soutien financier et des agences de placement

En 2013, la durée de versement des indemnités de chômage (*Jobseeker's benefit*, JB) a été diminuée de trois mois (Encadré 3). Elle passe :

- de 12 à 9 mois pour les bénéficiaires justifiant d'au moins 5 ans de cotisation ;
- de 9 à 6 mois pour les bénéficiaires justifiant d'au moins 9 mois³¹⁸.

Les pouvoirs des agents du SPE ont par ailleurs été étendus en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Ces agents peuvent ainsi imposer la participation à des programmes de retour à l'emploi. De manière générale, les devoirs de la personne en recherche d'emploi ont été considérablement élargis. C'est dans cette logique que le nouveau programme *Jobpath* prévoit une « déclaration d'engagements mutuels » entre le demandeur d'emploi et le ministère de la

³¹⁵ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

³¹⁶ Réponse aux questions adressées à John Martin, 28 août 2015.

³¹⁷ Audition de Philip O'connell, au COE, le 2 Juin 2014.

³¹⁸ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

Protection sociale³¹⁹. La mise à jour de la stratégie *PTW* en octobre 2014 prévoit par ailleurs d'élargir à nouveau les engagements du demandeur d'emploi, et les sanctions si celui-ci venait à contrevenir à ces engagements³²⁰.

Afin de rationaliser les aides en maximisant les incitations au retour à l'emploi, le groupe consultatif sur la fiscalité et la protection sociale, *Advisory Group on Tax and Social Welfare* (AGTSW), s'attache notamment à identifier les incohérences résultant des interactions entre le code des impôts et le code de la protection sociale. Il a été depuis 2012 à l'origine de mesures visant à :

- maintenir le montant de l'aide sociale complémentaire inférieur à l'indemnité de chômage (*Jobseeker's Benefit*) ainsi qu'à l'allocation de demandeur d'emploi (*Jobseeker's Allowance*, JA) ;
- aligner l'allocation de parent isolé (*One-Parent Family Payment* [OPFP]) et l'aide aux agriculteurs (*Farm Assist*) sur l'allocation de demandeur d'emploi ;
- réduire l'âge du plus jeune enfant au-delà duquel un parent ne peut plus prétendre à l'OPFP. L'abaissement du seuil, progressif entre avril 2011 et fin 2015, fait passer de 18 à 7 ans l'âge requis du plus jeune enfant³²¹ ;
- faire passer la responsabilité de l'aide au logement du ministère de la Protection sociale aux offices du logement (*Housing Assistance Payment*, HAP) afin de garantir une meilleure application et gestion des fonds au lieu de maintenir une aide précédemment exempte de critères de sélection³²².

³¹⁹ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

³²⁰ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

³²¹ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.* ; www.citizensinformation.ie

³²² Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

Encadré 3 : Les indemnités de chômage en Irlande

Les indemnités sont déterminées de manière forfaitaire en prenant en compte le revenu et la situation familiale. Le montant est calculé sur la base d'un barème par tranche de revenus : plus ce dernier est élevé, plus l'allocation forfaitaire hebdomadaire l'est également. Le revenu de référence pris en compte pour calculer le montant de l'allocation est le revenu brut du travail au cours des 12 derniers mois.

La durée d'indemnisation est uniforme. Elle varie selon le nombre de semaines de cotisation avec deux paliers : 6 mois d'allocation en deçà de 260 semaines de cotisation, 9 mois au-delà. Avec 9 mois d'indemnisation au maximum, l'Irlande est l'un des pays les plus restrictifs en Europe de l'ouest derrière le Royaume-Uni où la durée maximale est limitée à 6 mois. Par ailleurs, la durée d'affiliation minimale afin de bénéficier de l'indemnisation est de 9 mois.

La réduction respective des paliers d'indemnisation de 12 à 9 mois et de 9 à 6 mois a notamment été motivée pour assurer la pérennité financière du système. Cette évolution est intervenue après une première diminution décidée en 2011, réduisant les durées d'indemnisation respectives de 15 à 12 mois et de 12 à 9 mois. Le niveau d'indemnisation des jeunes a également été diminué.

Un ciblage des populations fragiles (jeunes et chômeurs de longue durée)

Plusieurs programmes d'insertion professionnelle proposent des expériences de stage ou d'apprentissage ciblant les mêmes profils identifiés par les formations organisées en amont, et notamment pour les jeunes et les chômeurs de longue durée. Au total, l'État s'est engagé à proposer 57 000 formations ou stages entre 2014 et 2015 :

- le programme national *Jobbridge* propose des stages dédiés aux jeunes sans expérience professionnelle et aux chômeurs de longue durée ;
- le programme *Job Plus*, initié en 2013, propose une prime de 7 700 euros sur deux ans pour toute nouvelle embauche d'un chômeur qui a connu entre 1 et 2 ans de chômage. Un montant qui s'élève à 10 000 euros si la situation de chômage dépasse les deux ans³²³ ;
- suivant les recommandations de l'Union européenne, le *Youth Guarantee program* a été progressivement mis en œuvre entre le début de l'année 2014 et la fin de l'année 2015. En octobre 2014, 16 500 des 28 000 places initialement prévues étaient déjà pourvues. L'objectif du gouvernement dans le cadre de ce programme est de proposer une offre de stage à tous les jeunes de moins de 25 ans sortis du système scolaire et sans activité au bout de 9 mois. La première vague de ces stages, appelés *Youth Development Internship*, a démarré en mars 2015. Ces mesures ont été accompagnées d'une ouverture des primes *Job Plus* pour les entreprises en cas de recrutement d'une personne de moins de 25 ans sans activité depuis plus de 4 mois.

³²³ Audition de Philip O'connell, au COE, *op. cit.*

2.3.2 Un effort majeur d'adaptation de l'offre éducative et de formation

Une importante réforme du système éducatif, visant à assurer une meilleure adéquation entre offre de formation et besoins du marché du travail, est intervenue en 2013 avec la signature de l'*Education Training Board Act 2013* et du *Further Education and Training Act 2013* :

- le premier *Act* voté en mai 2013 introduit la fusion des 33 *Vocational Education Committees* dans 16 *Education and Training Boards*. Ceux-ci gèrent la politique d'éducation et de formation au niveau régional à partir du secondaire en liaison avec les agences Intreo. Les représentants des entreprises locales y siègent afin de faire coïncider les formations avec les besoins estimés de leurs activités. Ils expriment leurs besoins dans le cadre de l'*Annual Further Education and Training Service Plan* qui a pour objectif de déboucher sur des programmes annuels pour chaque région ;
- le second consacre la SOLAS³²⁴ comme organisme reprenant les activités de la FÁS, notamment en termes de formation continue et de formulation de la politique nationale de formation en collaboration avec l'ensemble des acteurs du marché du travail.

Tout comme pour le SPE, la réforme de la formation a d'abord fait l'objet de critiques, tenant notamment aux lenteurs de sa mise en œuvre. Ce n'est qu'en 2013 que le nouvel organisme de pilotage de la formation SOLAS a officiellement été créé et s'est substitué à la FÁS, alors même que sa mise en place avait été évoquée pour 2012. Par ailleurs, entre 2012 et 2014, cet organisme n'aurait pas été en mesure de changer les formations proposées pour les mettre plus en adéquation avec les nouveaux besoins de l'économie³²⁵.

En réponse à ces critiques, plusieurs programmes et mesures ont été adoptés afin de cibler les formations, tant en termes de contenu que de bénéficiaires :

- des formations aux contenus ciblés pour répondre aux besoins du marché ont été développées, comme l'*ICT Skills Plan* s'étendant de 2014 à 2018. Ce plan a pour objectif de répondre à la carence d'offre de travail dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Ce plan compte également un ensemble de communications nationales et internationales pour attirer les talents étrangers et améliorer la connaissance des parcours de formation³²⁶ ;
- une réforme de l'apprentissage est également prévue afin de l'étendre à de nouveaux secteurs économiques (Encadré 4) ;
- des formations ciblent les profils fragiles sur le marché de l'emploi. C'est l'objectif des opérations *Momentum* et *Springboard* qui s'orientent vers des catégories de population précises :
 - le premier programme vise à garantir 6 500 places pour des chômeurs de longue durée dans des formations spécifiques afin d'acquérir des compétences leur permettant le retour à l'emploi. Il propose également un placement en entreprise à l'issue de la formation ;

³²⁴ « An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna », ou « Further Education et Training System ».

³²⁵ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

³²⁶ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

- le second programme propose des solutions spécifiques aux demandeurs d'emploi à niveau élevé de qualification, mais dont les activités précédentes seraient en décalage avec les nouvelles dynamiques du marché du travail irlandais. Des formations sont ainsi proposées notamment dans l'industrie pharmaceutique, l'économie verte ou encore le commerce international. 9 000 formations sont ainsi prévues chaque année pour ces profils spécifiques.

Encadré 4 : Conduite du changement dans les réformes irlandaises, l'exemple de la réforme de l'apprentissage

Traditionnellement, l'apprentissage en Irlande avait pour principale vocation d'alimenter en compétences le secteur du BTP. Il garantissait une insertion rapide de jeunes sans qualification préalable.

Avec la crise, le gouvernement a annoncé le 19 mai 2013 la création d'une commission en charge de l'*Apprenticeship review*, pour évaluer le système d'apprentissage. Partant du constat que le secteur de la construction n'est plus une source importante de création d'emploi, il proposait de revoir les modalités d'apprentissage au niveau national.

Cette commission a réuni un panel représentatif de personnalités qualifiées, de représentants des partenaires sociaux et du monde éducatif. Elle avait pour objectif d'établir un état des lieux de la situation de l'apprentissage en Irlande comparativement aux expériences internationales et de proposer des recommandations. Son travail a abouti à la rédaction d'un *Apprenticeship implementation plan*, publié en juin 2014.

Un Conseil de l'apprentissage a été ensuite mis en place, en novembre 2014, rassemblant des employeurs, des membres des syndicats, du gouvernement, des agences d'État impliquées. Ses membres ont la responsabilité de faire évoluer chaque année la politique d'apprentissage en fonction des remarques émanant des acteurs de terrain. Suivant cette démarche, le Conseil a émis dès janvier 2015 un appel à propositions aux employeurs, ainsi qu'aux instituts de formation et d'éducation afin de :

- développer l'apprentissage en dehors des matières qui sont actuellement proposées ;
- proposer des nouvelles formules pour leur mise en application.

La réforme de l'apprentissage entend cibler des profils et des secteurs spécifiques, définis de manière collégiale et décentralisée, afin de s'approcher le plus possible des besoins exprimés dans les territoires.

2.3.3 Une décentralisation de la négociation collective

Outre le développement des politiques actives, une des évolutions majeures intervenues avec la crise a concerné l'évolution des modalités de négociation collective. Si les réformes ont été menées de manière centralisée avec les syndicats au sein du secteur public, l'adaptation des entreprises à la conjoncture s'est faite de manière décentralisée.

Depuis 1987, la négociation collective au niveau national et interprofessionnel occupait une place centrale, notamment en matière salariale. Le dernier accord en date signé en 2006, *Toward 2016*, était un accord cadre qui fixait le cadre d'augmentation des salaires jusqu'en 2008. La crise économique a rapidement conduit les différents acteurs à convenir d'un *transitional agreement*

pour les années 2008 et 2009. Rapidement cependant, la décision de geler les salaires dans le secteur public s'est propagée dans le secteur privé : dès 2009, peu d'entreprises respectaient encore le cadre de ces négociations centrales. Ainsi en 2012, 69 % des entreprises décidaient à leur niveau d'un gel des salaires de base³²⁷.

Ces décisions au niveau de l'entreprise résultaient soit de négociations, soit de révisions unilatérales des employeurs en l'absence d'accord.

Cette tendance à la décentralisation se retrouve également dans les dernières mesures adoptées concernant 75 des conventions de branche existantes (*Registered Employment Agreements*, REA). La réforme du REA de 2012 dans le cadre de l'*Industrial Relations Amendment* ouvre en effet la possibilité d'*opt-out* par les entreprises dans deux situations :

- lorsqu'une extension impose à un employeur non adhérent à l'organisation signataire d'une REA : l'employeur peut alors effectuer un recours auprès du tribunal du travail afin d'en modifier la teneur ;
- en cas de « graves difficultés économiques », toute entreprise peut se soustraire à l'ensemble ou une partie des règles du REA. Elle peut effectuer cette démarche avec l'accord des syndicats, et sans ces derniers si le tribunal considère que les mesures permettront d'éviter des licenciements.

2.3.4 Une action sur le coût du travail prenant plusieurs formes

L'« Industrial Relations Amendment » vient préciser les modalités conventionnelles de régulation salariale

Dans le contexte des réductions salariales décidées lors de la crise, l'*Industrial Relations Amendment* vient également modifier le mécanisme de fixation des salaires dans plusieurs secteurs.

Depuis la loi *Industrial Relations Act* de 1946, les *Joint Labour Committees* (JLC) pouvaient, pour huit secteurs prédéfinis, fixer un salaire minimum spécifique afin de garantir le niveau de vie des salariés. Les JLC étaient composés de représentants des employeurs et des employés nommés par le Labour Court ainsi que d'un président nommé par le ministre de l'Emploi, de l'Entreprise et de l'Innovation. Les secteurs concernés étaient les suivants :

- l'agriculture ;
- la restauration à Dublin et Dun Laoghaire ;
- la restauration hors Dublin et Dun Laoghaire ;
- les activités de nettoyage ;
- la coiffure ;
- l'hôtellerie ;
- la vente au détail ;
- la sécurité privée.

Avec l'*Industrial Relations Amendment*, les JLC conservent leurs prérogatives concernant les salaires mais sont maintenant tenus de tenir compte des intérêts de l'entreprise et de la nécessité de maintenir la compétitivité³²⁸.

³²⁷ Données ETUI.

³²⁸ Réponse du service économique de l'ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015.

Une nouvelle « Low Paid Commission » instaurée en 2015 est chargée de proposer une évolution régulière du salaire minimum

Cette commission regroupe 9 membres, 3 nommés par les syndicats, 3 nommés par le patronat et 3 personnalités qualifiées désignées par le gouvernement. Elle a pour mission de proposer au gouvernement une revalorisation du salaire minimum légal, au vu notamment de considérations sur la situation économique et ses perspectives tendanciennes. Sa première recommandation a été de revaloriser le salaire horaire minimum de 8,65 euros à 9,15 euros. Fin septembre, le gouvernement irlandais n'avait pas donné suite à cette recommandation.

La volonté d'améliorer la compétitivité s'appuie également sur des baisses de charges pour les entreprises

Parallèlement à *PTW 2012*, des actions ciblées visant à baisser le coût du travail ont également été engagées. La mesure *Job Plus* mentionnée *supra* au-delà de son objectif affiché de favoriser l'emploi des chômeurs de longue durée, contribue à la baisse des coûts de production pour les salariés à plus faible productivité.

À cela s'ajoutent des mesures d'une portée plus générale consistant à baisser les coûts des entreprises en espérant un effet bénéfique pour l'emploi. L'abaissement du taux de TVA pour l'industrie du tourisme, qui devait prendre fin le 31 décembre 2013, est finalement maintenu sans limitation de durée³²⁹ après que son effet sur l'emploi a été démontré³³⁰.

³²⁹ Site institutionnel <http://www.revenue.ie>

³³⁰ Deloitte (2013) *Analysis of the Impact of the VAT Reduction on Irish Tourism & Tourism Employment*, Report for Fáilte Ireland, 1^{er} juillet.

2.3.5 En matière de droit du travail, l'accès au juge a été simplifié

L'accès au juge a été facilité à travers une réforme profonde des institutions de recours en cas de licenciement.

Cette réforme relève d'une double logique : une logique de simplification pour les justiciables et une logique d'optimisation des moyens. Selon le gouvernement, cette réforme devrait faire économiser 10 % du budget alloué pour ces missions et diminuer de 20 % leurs effectifs.³³¹

Le contrôle du respect du droit du travail et en cas de licenciement impliquait jusqu'à présent cinq entités distinctes :

- La *Labour Relations Commission* : organisme de conciliation des conflits, contribuant également à l'élaboration de règles avec les partenaires sociaux ;
- La *National Employment Rights Authority* : organisme d'inspection s'assurant de l'application des règles en vigueur ;
- L'*Equality Tribunal* : tribunal du travail traitant uniquement des affaires de discrimination ;
- La *Labour Court* : cour traitant des problématiques autres que discriminatoires, elle n'émet que des avis qui ne sont pas légalement contraignants pour les parties ;
- L'*Employment Appeals Tribunal* : cour d'appel divisée en deux instances. Elle peut traiter directement certaines plaintes selon l'importance du sujet. Elle est juridiquement contraignante.

Le Workplace Relations Act du 6 septembre 2015 introduit une réforme importante effective dès le 1^{er} octobre 2015. Les cinq entités existantes sont remplacées par une nouvelle structure à deux niveaux : la *Workplace Relations Commission* (WRC) et la *Labour Court* élargie.

- La WRC fusionne la *Labour Relations Commission*, la *National Employment Rights Authority*, l'*Equality Tribunal* et la première instance de l'*Employment Appeals Tribunal* (EAT). Elle traite toutes les plaintes en première instance.
- La *Labour Court* devient l'unique organe d'appel des décisions de la justice dans le domaine du travail.

³³¹ Réponse du service économique de l'ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015.

3 Situation actuelle du marché du travail

3.1 Une baisse du chômage très significative et continue depuis trois ans

Le chômage a considérablement diminué en 2014 et est revenu à 10,6 %³³². Cette tendance se prolonge en 2015 : en juillet, le taux de chômage atteignait 9,5 %³³³. Les dernières estimations de l'OCDE prévoient une baisse à 8,6 % en 2016.

Toutes les catégories en ont bénéficié (jeunes et hommes notamment). Le nombre de NEET notamment a connu une décrue très importante : ils sont passés de 19,2 % à 15,2 % des 15-24 ans, soit la plus forte baisse depuis 2010 en Europe à l'exception de la Lettonie.

L'évaluation du résultat de ces réformes reste cependant à ce jour complexe.

Tout d'abord, ces bons résultats sont naturellement pour une large part liés à la reprise économique particulièrement forte en Irlande. En 2014, sa croissance était la plus forte des pays européens. L'ESRI³³⁴ prévoit un maintien de ce niveau de croissance en 2015 avec une estimation autour de 6 % du PIB³³⁵.

Si l'économie irlandaise connaît une reprise nettement plus rapide que les autres économies européennes les plus touchées par la crise (Espagne, Grèce, Portugal, Italie notamment³³⁶), cela pourrait s'expliquer en partie par la réallocation de l'activité vers le marché des biens et des services.

Malgré la baisse du chômage, le marché du travail irlandais continue à devoir faire face à trois enjeux principaux :

- le chômage de longue durée, qui représente toujours près de 60 % du chômage total, est à un niveau de 14 points supérieur à la moyenne de l'OCDE ;
- le taux de NEET est encore supérieur à la moyenne européenne, 3 points au-dessus du Royaume-Uni et deux fois plus élevé qu'en Autriche ;
- le taux d'emploi reste encore nettement inférieur au niveau de 2007 et à la moyenne européenne.

Le calendrier des réformes engagées par les gouvernements irlandais successifs explique peut-être en partie la persistance de ces difficultés sur le marché du travail.

3.2 Des réformes axées sur les politiques actives et intervenues tardivement

En dépit des réformes et des innovations, la problématique du chômage de longue durée persiste. En effet, *Pathways To Work* est une réforme importante, mais intervenue de façon tardive.

³³² Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

³³³ Données Eurostat.

³³⁴ The Economic and Social Research Institute.

³³⁵ ESRI (2015), *Quarterly Economic Commentary*, automne.

³³⁶ Parmi ces cinq pays, l'Irlande est ainsi le pays dans lequel l'indice de protection de l'emploi est le plus faible.

L'enchaînement et la complémentarité des mesures rendent difficile leur évaluation de manière isolée, *a fortiori* pour des programmes n'ayant débuté, pour les plus précoces, qu'en 2012. Cet exercice est d'autant plus complexe que certaines de ces mesures sont toujours en cours de mise en œuvre. Les *one stop shop* Intreo étaient toujours en cours de déploiement lors du premier semestre 2015. Leur évaluation est prévue courant 2016-2017 par le gouvernement³³⁷. De la même manière, la mise en place progressive du dernier programme *Job Path* ne fera l'objet d'une évaluation par le gouvernement irlandais qu'à la fin de l'année 2015.

L'exemple de la réforme de la formation professionnelle est à cet égard instructif.

D'une part, c'est un programme ambitieux, mais dont les effets ne peuvent se déployer pleinement que dans le moyen terme :

- *Jobbridge*, programme national proposant des stages d'insertion, fonctionne relativement bien, mais fonde sa réussite sur la participation majoritaire de personnes diplômées. L'enjeu principal du programme pour les prochaines années sera de parvenir à mobiliser les jeunes et les chômeurs de longue durée ;
- de la même manière, *Momentum*, autre programme visant les chômeurs de longue durée, aurait pour le moment une portée limitée³³⁸.

D'autre part, la pertinence des formations a été remise en question, même si la tendance actuelle est de renforcer l'adéquation entre la formation et la demande. Beaucoup n'amélioreraient que faiblement l'employabilité sur le marché du travail. Parmi les participants à des mesures actives, les deux tiers sont dans des programmes ayant de faibles liens avec l'activité économique (Tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de participants à des mesures actives, décembre 2014

	<i>Liens de marché</i>		
	Faible	Fort	Total
Offre	General Education and Training 27,714 (31%)	Skills Training 8,771 (10%)	36,485 (41%)
Demande	Direct Employment 31,323 (37%)	Employment Supports 21,939 (24%)	49,542 (59%)
Total	59,237 (66%)	30,710 (34%)	89,947

³³⁷ Réponse aux questions adressées à John Martin, 28 août 2015.

³³⁸ OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

Les taux de retour à l'emploi des personnes bénéficiant de ces nouveaux programmes sont également controversés. Les grandes organisations internationales comme le FMI, l'Union européenne ou l'OCDE considèrent que ces taux sont satisfaisants. Mais d'autres se montrent plus circonspectes sur le sujet³³⁹.

³³⁹ Philip O'connell mentionne lors de son audition par le COE une étude de Savage et *al.* (2014) démontrant que le taux de retour à l'emploi reste faible en Irlande pour une majorité de chômeurs.

Conclusion

Les réformes conduites en Irlande ont été concentrées sur les politiques actives et le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi à travers la réforme des modes d'organisation et de prise en charge des demandeurs d'emploi. Intervenues récemment et bien après le déclenchement de la crise, elles sont encore pour une part en cours de mise en œuvre et leurs effets ne se feront ressentir qu'à plus long terme. Elles se sont accompagnées par ailleurs d'un important effort de modération salariale.

Le redressement de la situation économique et la baisse du chômage témoignent aujourd'hui d'une réelle amélioration du marché du travail. La crise n'en a pas moins laissé des traces durables, notamment en ce qui concerne le chômage de longue durée.

L'enjeu essentiel pour l'Irlande semble être aujourd'hui de poursuivre la montée en gamme des compétences pour accompagner dans la durée la reprise et le repositionnement de l'économie.

Italie

Introduction

Outre la persistance d'un taux de chômage élevé depuis la crise, le marché du travail italien se caractérise par un faible taux d'activité, une dualité forte, une complexité des règles applicables et une grande diversité des contrats de travail, avec une part importante de contrats précaires.

Si l'Italie peine à retrouver son niveau d'emploi d'avant crise, cela tient largement à des difficultés structurelles qui posaient déjà problème bien avant 2008, la crise ayant accentué ces fragilités.

Face aux difficultés de l'économie italienne à renouer avec la croissance et l'emploi, les gouvernements italiens ont engagé, notamment à partir de 2012, deux séries de réformes profondes du marché du travail, conduites par le gouvernement Monti (2012), puis par le gouvernement Renzi (2014-2015).

Ces réformes, qui induisent de profonds changements dans les institutions du marché du travail italien et qui restent donc pour une part en cours de mise en œuvre, sont encore trop récentes pour avoir produit leur plein effet. Il est certes possible d'en dégager de premiers éléments de bilan, mais ceux-ci ne peuvent être à ce stade que très partiels.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	58,6	56,8	55,7
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	6,2	8,5	12,9
– des jeunes (moins de 25 ans)	20,4	29,2	42,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	47,5	52,0	61,4
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	13,2	13,3	13,6
Indice de protection des contrats permanents	3,03*	3,03	2,79***
Indice de protection des contrats temporaires	2,71*	2,71	2,71***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	n.s.	n.s.	n.s.
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,6	-1,9	0,2***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	24,5*	26,6**	27,4
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	46,4	47,6	48,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	19,8	19,6	19,6 ^p
Coefficient de Gini du revenu disponible	32,2	31,9	32,7 ^p

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

n.s. : non significatif

Sommaire

1	Éléments de contexte	163
1.1	La crise est venue aggraver une situation économique caractérisée par d'importantes difficultés structurelles	163
1.1.1	Une économie fragilisée, dont la crise a accentué la faiblesse	164
1.1.2	Une forte dualité du marché du travail, encore renforcée par la crise	166
1.1.3	Une faiblesse des politiques actives du marché du travail	170
1.2	Entre 2008 et 2011, les mesures conjoncturelles ont dominé	170
1.3	Les réformes structurelles ont été peu nombreuses avant la crise	171
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise	173
2.1	Les méthodes de réforme	173
2.1.1	Comment ont été préparées les réformes ?	173
2.1.2	Quel a été le séquençage des réformes ?	173
2.2	Les axes de réforme	175
2.2.1	Droit du travail : contrats de travail et régime de licenciement	175
2.2.2	La négociation collective	185
2.2.3	Flexibilité interne et politique salariale	187
2.2.4	Le coût du travail	190
2.2.5	Assurance chômage et minima sociaux	193
2.2.6	Les politiques actives de l'emploi	197
2.2.7	L'élargissement du marché du travail (augmentation du taux d'activité)	199
3	Premiers éléments d'évaluation et perspectives	201
3.1	La réforme Monti-Fornero de 2012	201
3.2	Le <i>Jobs act</i> de 2014-2015	203
	Conclusion	206

1 Éléments de contexte

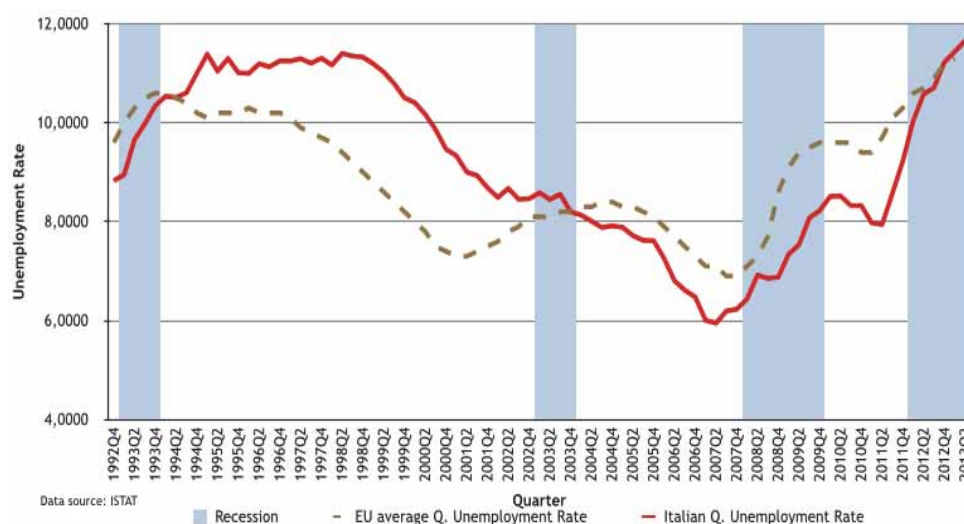
1.1 La crise est venue aggraver une situation économique caractérisée par d'importantes difficultés structurelles

Alors qu'elle était parvenue à faire reculer le taux de chômage à son plus bas historique de 5,8 % en avril 2007, l'Italie a connu un décrochage de son activité économique en 2008-2009, avec notamment une chute de sa production industrielle.

Pendant la première phase de la crise, l'augmentation du chômage a été relativement modérée au regard de l'ampleur du choc : le taux de chômage est passé de 6,5 % début 2008 à 7,9 % à la mi-2011³⁴⁰. La hausse a en revanche été très forte à compter de la mi-2011, le taux de chômage atteignant 12,9 % fin 2014.

En effet, l'Italie a surtout été très sévèrement touchée par la crise des dettes souveraines à partir de 2011. **Elle a ainsi connu une double récession**, qui a engendré une contraction de 9 % de son PIB entre 2008 et 2014, contre 1,7 % pour la zone euro, et une hausse quasi continue de son taux de chômage depuis fin 2007, pour atteindre le niveau sans précédent de 13 % fin 2014³⁴¹. Sur la période 2008-2014, ce sont près d'un million d'emplois qui ont été détruits³⁴².

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage en Italie



Source : données ISTAT, présentation de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015.

³⁴⁰ L'OFCE, dans sa présentation au Conseil, a ainsi observé que l'ajustement de l'emploi sur la période 2008-2011 n'avait été que de 3,8 %, alors que l'impact théorique était de 7,3 %.

³⁴¹ Le taux de chômage, après avoir atteint un pic à 13 % en novembre 2014, est revenu à 11,9 % en août 2015.

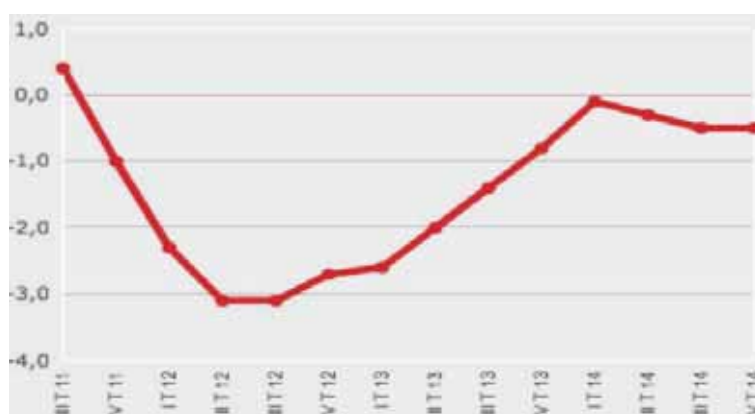
³⁴² Source : données ISTAT.

1.1.1 Une économie fragilisée, dont la crise a accentué la faiblesse

Déjà avant la crise de 2008, l'économie italienne montrait des signes de faiblesse. Alors que dans les années 1970 la croissance italienne était encore supérieure à celle de ses grands concurrents européens, cette situation s'est inversée à partir des années 1990. La croissance italienne est ainsi sur la période 2001-2013 la plus faible des pays de l'OCDE (- 0,5 %).

L'Italie n'est sortie qu'au premier trimestre 2015 (+ 0,3 %³⁴³) d'une récession qui durait depuis le 3^e trimestre 2011, de sorte qu'aujourd'hui encore, son niveau de PIB reste inférieur de près de 9 % à celui de 2007.

Graphique 2 : Évolution du taux de croissance du PIB

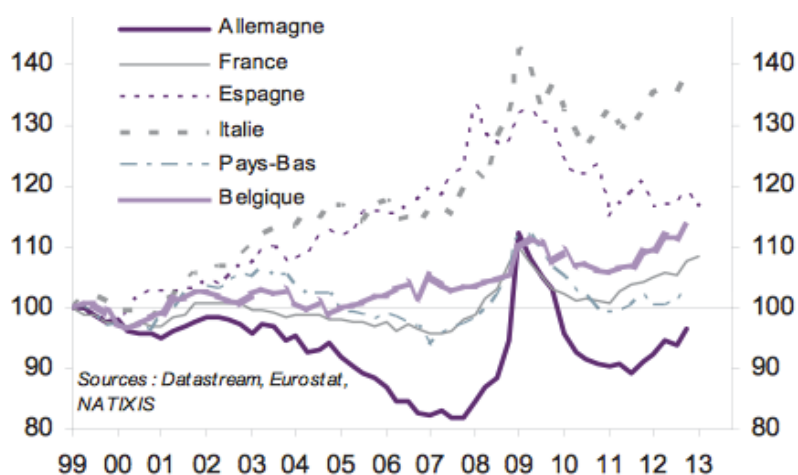


Source : données ISTAT, présentation de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015

Ces faibles performances en matière de croissance peuvent notamment s'expliquer par **des données structurelles**. Ainsi, les dépenses en R & D sont faibles (1,27 % du PIB en 2012, contre 2,17 % en zone euro), de même que l'investissement public et privé (ce dernier étant au plus bas depuis 20 ans). Ces faiblesses, couplées à la dualité du marché du travail, ont engendré un décrochage de la productivité dès le début des années 2000. Les coûts salariaux par tête ont progressé plus rapidement que la productivité, d'où une hausse des coûts salariaux unitaires et donc une dégradation de la compétitivité coût, par rapport à des pays qui mènent une politique de modération salariale, comme l'Allemagne, voire de baisse des salaires réels comme, plus récemment, ses concurrents du sud. Or les productions italiennes sont spécialisées dans les biens manufacturés à forte intensité en main-d'œuvre. Pour rester compétitives et assurer le maintien de leurs exportations, les entreprises ont réduit leurs marges, au détriment de l'investissement, et *in fine* de la productivité et de la montée en gamme de leurs productions.

³⁴³ Données ISTAT.

Graphique 3 : Évolution du coût salarial unitaire dans le secteur manufacturier



Lecture : base 100 en 1999.

Source : données Datastream, Eurostat, Natixis, extrait de Natixis (2013) Flash Économie n° 475, juin.

Dans ce contexte de croissance faible, le redressement budgétaire s'est révélé d'autant plus compliqué que la situation des finances publiques était très dégradée depuis les années 1980, avec des déficits publics chroniques et une dette publique de 130 % dès 1993, revenue à 103 % en 2007, suite aux efforts de convergences consécutifs au Traité de Maastricht. La crise a engendré à nouveau de forts déficits publics, que l'Italie est parvenue à ramener à 3 % du PIB dès 2012, dégageant un excédent primaire au prix d'une consolidation budgétaire significative. Toutefois, le niveau d'endettement reste élevé (134,9 % du PIB en 2014), contraignant les finances publiques et occasionnant une lourde charge de la dette qui absorbe 5 % du budget de l'État.

Ces faiblesses se doublent d'une fiscalité élevée (taux de taxation implicite sur le travail³⁴⁴ de 42,8 % en 2012, soit le taux le plus élevé de l'UE avec la Belgique), d'une organisation territoriale complexe et d'une répartition des compétences pas toujours claire entre les différents niveaux d'administration, d'une économie informelle importante (évaluée à 21,1 % du PIB officiel en 2013³⁴⁵), d'inégalités territoriales marquées (notamment entre le Nord et le Sud), et d'un niveau de formation encore insuffisant de la main-d'œuvre (parmi les 25-64 ans, 16,3 % seulement sont diplômés de l'enseignement supérieur en 2013, soit l'avant-dernière place de l'UE, contre une moyenne de 27,9 % en zone euro) qui pèse sur le potentiel de croissance à long terme.

³⁴⁴ Le taux de taxation implicite du travail rapporte l'ensemble des prélèvements sur les salaires (prélèvements sociaux, taxes sur les salaires, impôt sur le revenu...) au coût total du travail (le salaire « super brut »).

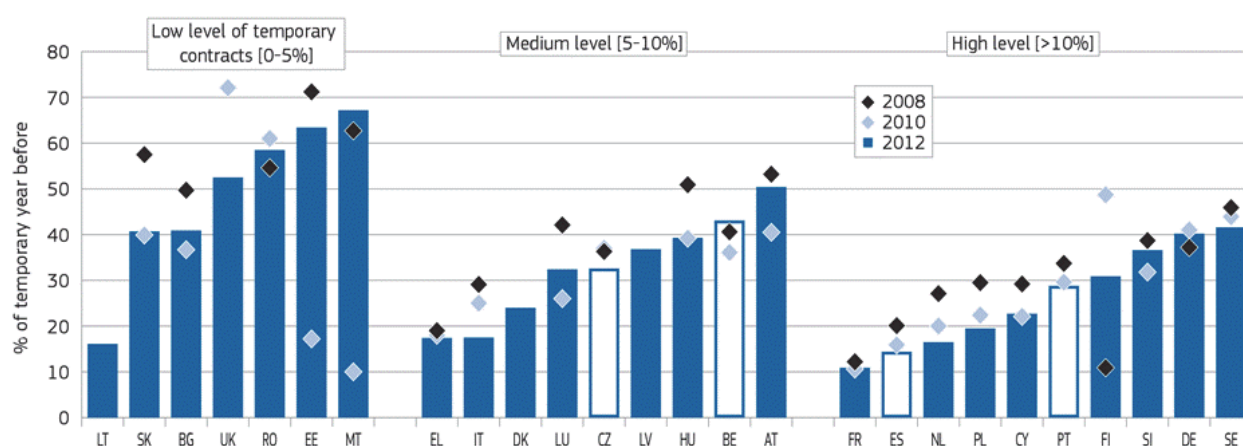
³⁴⁵ Schneider F. (2013), « *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2013* », document de travail, janvier.

Par conséquent, **la mauvaise conjoncture ne suffit pas à expliquer à elle seule la dégradation des indicateurs de l'économie italienne**, qui, à l'exception du taux de chômage, a commencé à se manifester avant 2008. Outre l'effet des mesures de consolidation budgétaire, la crise semble plutôt avoir révélé un manque de résilience de l'économie italienne, révélateur de faiblesses structurelles significatives, notamment du marché du travail.

1.1.2 Une forte dualité du marché du travail, encore renforcée par la crise

Le marché du travail italien se caractérise par une forte dualité, qui s'est accentuée avec la crise. Certes, 65 % des salariés sont en CDI (Tableau 1). Mais, comme dans d'autres pays européens, les CDD représentent l'essentiel des embauches : en 2014, ils ont constitué près de 70 % des nouvelles embauches, contre seulement un peu plus de 16 % pour les CDI³⁴⁶. Surtout, le taux de transition à 3 ans de CDD à CDI a baissé : on est passé de 30% en 2007 à 18 % en 2012³⁴⁷, soit l'un des plus faibles en Europe.

Graphique 4 : Taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent



Source: Eurostat, EU-SILC. Member States grouped by level of temporary contracts in total employment: low = 0–5 %, medium = 5–10 %, high = >10 %. For CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO and MT 2011 values used instead of 2012. No data for UK in 2008. No data for IE and HR. No data for DK prior to 2012 and none reported for LT and LV due to break in series in 2012. Countries which reduced their EPL gap between 2008 and 2011 indicated by the white bars.

Source : données Eurostat, présentation de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015.

À cette dualité entre emploi temporaire et permanent au sein du salariat qui concerne surtout les jeunes s'ajoute une autre dualité qui affecte l'ensemble de la population : celle entre travailleurs salariés et autonomes. Près de 25 % des travailleurs sont en effet dits « autonomes » (en contrats de collaboration, cf. *partie consacrée aux réformes des contrats de travail*), ce qui revient souvent à une situation précaire, marquée par de faibles garanties en termes de durabilité de l'emploi, de rémunération ou de droits sociaux.

³⁴⁶ Le solde étant constitué par les contrats dits « atypiques », notamment les contrats de collaboration.

³⁴⁷ Source : Eurostat, EU-SILC, présentation de P. Garibaldi précitée.

La part du **temps partiel** a également augmenté, pour atteindre 17,9 % en 2013. Celui-ci est fréquemment subi : en décembre 2014, 63,6 % des salariés en temps partiel déclaraient ainsi être en temps partiel subi³⁴⁸, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe.

Tableau 1 : Répartition de l'emploi au 2^e trimestre 2015

Travailleurs	Nombre (<i>en milliers</i>)	%
Salariés	16 962	75,5
<i>dont permanents</i>	<i>14 587</i>	<i>64,8</i>
<i>dont temporaires</i>	<i>2 403</i>	<i>10,7</i>
Indépendants	5 484	24,5
Total	22 446	100

Source : données ISTAT (septembre 2015).

Tableau 2 : Nouveaux contrats au 3^e trimestre 2014

	Nombre nouveaux contrats	Variation % par an	% nouveaux contrats
Contrats à durée indéterminée	401 647	7,1	16,2
Contrats à durée déterminée	1 728 662	1,8	69,9
Apprentissage	60 349	3,8	2,4
Contrats de collaboration	155 093	1,0	6,3
Autres (1)	128 361	- 1,4	5,2
Total	2 474 112	2,4	100

(1) Contrats de travail sur appel, de travail intérimaire, de travail autonome dans le spectacle.

Source : note de la conseillère sociale à Rome, données du ministère du Travail.

Cette dualité porte préjudice en particulier aux jeunes actifs de 15 à 24 ans : leur taux de chômage a atteint 43 % en 2014 et 52,5 % de ceux en emploi étaient titulaires d'un CDD en 2013 (contre 26 % en 2000)³⁴⁹.

³⁴⁸ Source : ISTAT.

³⁴⁹ Source : données Eurostat.

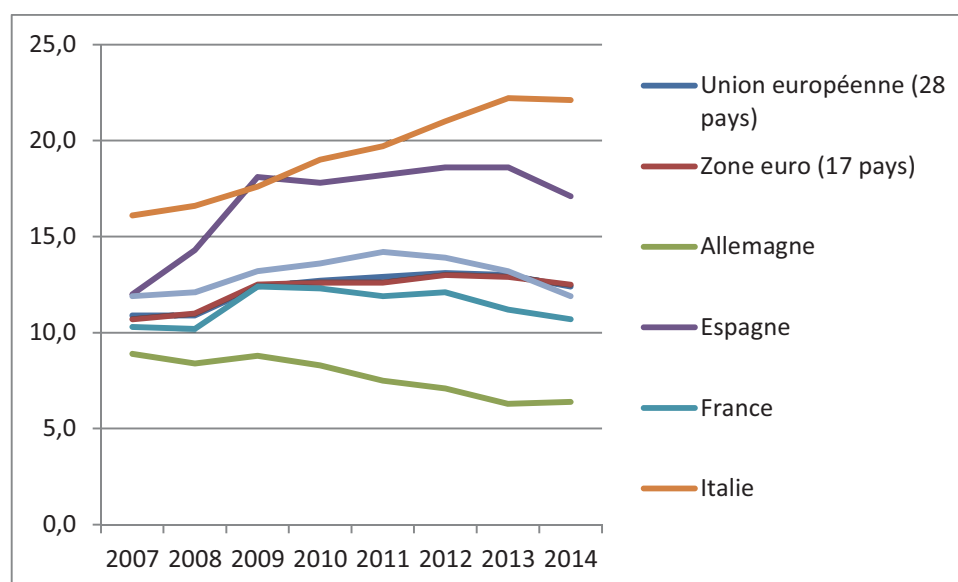
Tableau 3 : Évolution du taux de chômage des jeunes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 pays)	19,0	17,7	15,9	15,9	20,3	21,4	21,7	23,3	23,7	22,2
Allemagne	15,4	13,6	11,8	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7
Espagne	19,6	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2
France	21,0	22,0	19,5	19,0	23,6	23,3	22,6	24,4	24,8	24,0
Italie	24,1	21,8	20,4	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7
Royaume-Uni	12,8	13,9	14,3	15,0	19,1	19,9	21,3	21,2	20,7	16,9

Source : données Eurostat.

L'Italie connaît le taux le plus élevé d'Europe de jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en scolarité (22,1 %) ³⁵⁰.

Graphique 5 : Évolution du taux de NEET en Europe



Champ : Jeunes de 15 à 24 ans, Union européenne 28.

Source : données Eurostat.

La dualité affecte aussi **les femmes**, dont le taux d'emploi est le plus faible d'Europe après la Grèce (50,3 %).

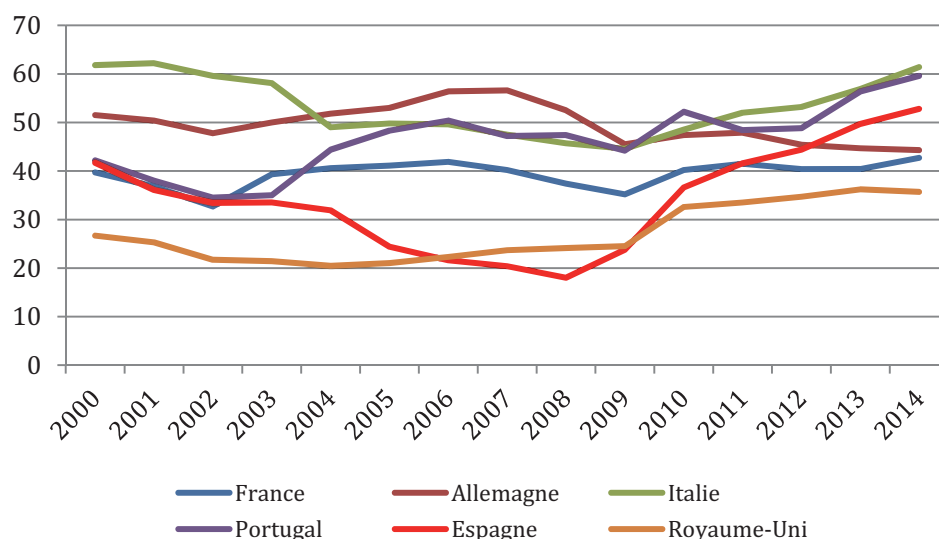
Cette dualité croissante a alimenté, dans un contexte récessif, **la hausse du chômage de longue durée** : la proportion de chômeurs de longue durée est ainsi passée de 47,5 % en 2007 à 61,4 % en 2014 ³⁵¹, ce qui constitue le taux le plus élevé de l'Union européenne après la Grèce et la

³⁵⁰ Source : données Eurostat (la moyenne de l'UE-28 étant de 12,4 % pour les 15-24 ans).

³⁵¹ Données OCDE.

Slovaquie. En fragilisant l'employabilité des personnes, cette hausse du chômage de longue durée risque de peser sur le taux de chômage structurel. D'après des estimations de l'OCDE, plus du tiers de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait d'ordre structurel³⁵².

Graphique 6 : Évolution du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens



Source : données OCDE.

Cette importance du chômage de longue durée tient pour partie à la **faiblesse de la qualification d'une partie de la population active**. Ainsi, l'enquête PIACC de l'OCDE a souligné les carences en compétences de base (calcul et lecture) d'une importante minorité de la population, y compris parmi les jeunes, l'Italie affichant les plus mauvaises performances, avec l'Espagne, des pays de l'OCDE ayant participé à cette enquête : plus de 27 % des adultes ont une maîtrise insuffisante de la lecture et plus de 31 % du calcul³⁵³.

Cette dualité marquée entretient également une certaine pauvreté au travail : 16 % des travailleurs, soit 2 970 000 salariés et 780 000 autonomes, sont définis comme travailleurs pauvres³⁵⁴. Les jeunes entre 16 et 24 ans sont les plus concernés, car leur risque d'être des travailleurs pauvres atteint 41,4 %. Le taux de risque de pauvreté est de 20,1 % pour les femmes, contre 18,1 % pour les hommes³⁵⁵.

Enfin, la situation de l'emploi en Italie recouvre des **réalités très différentes entre le Nord et le Sud**. Ainsi, en 2014, le taux de chômage n'était que de 7,7 % dans le Nord-Est, mais il atteignait 20,4 % dans le Sud (et plus de 23 % en Calabre).

³⁵² Audition d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

³⁵³ OCDE, Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIACC), 2013.

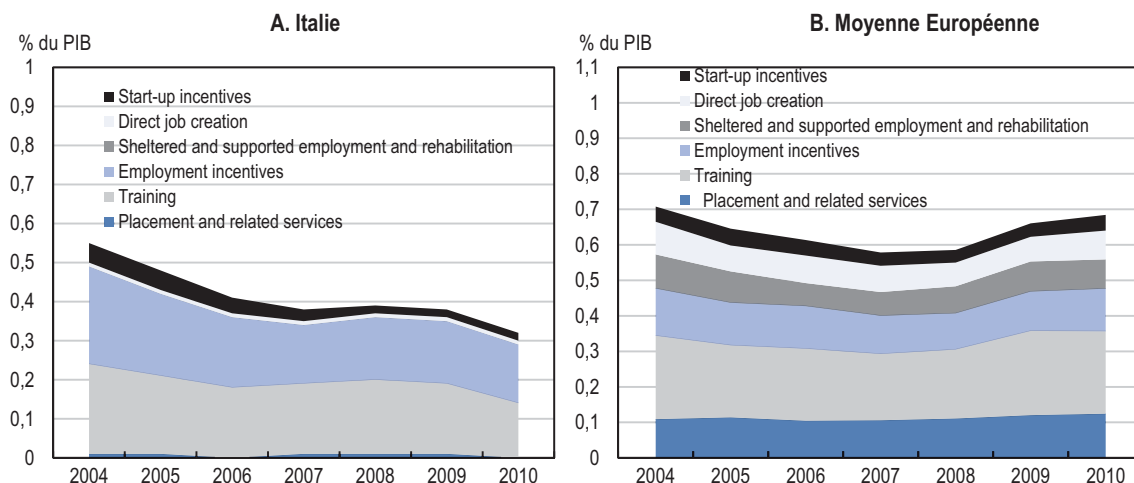
³⁵⁴ Ils vivent sous le seuil de pauvreté, en gagnant moins de 60 % du revenu médian après transferts sociaux.

³⁵⁵ Données Eurostat (2013).

1.1.3 Une faiblesse des politiques actives du marché du travail

Alors même que les difficultés du marché du travail étaient structurelles, l'Italie se distinguait de ses principaux partenaires par une mobilisation moindre des politiques actives.

Graphique 7 : Évolution des dépenses publiques en matière de politiques actives du marché du travail



Source : Données OCDE, 2015.

1.2 Entre 2008 et 2011, les mesures conjoncturelles ont dominé³⁵⁶

Sur la **période 2008-2009**, des mesures conjoncturelles ont été mises en œuvre afin de limiter les premiers effets de la crise. Disposant d'une faible marge de manœuvre budgétaire, le gouvernement a choisi de ne pas introduire de mesures discrétionnaires de relance et a réagi à la crise en réallouant notamment des dépenses vers les aides sociales et le soutien à l'industrie. Les mesures ont donc été conçues pour être budgétairement neutres. En ce qui concerne les aides sociales, l'État a abondé la « *Cassa Integrazione Guadagni* » (Encadré 3) : caisse d'indemnisation du chômage technique normalement financée par les seules contributions des employeurs et des salariés. Cet abondement a permis d'élargir la couverture à des travailleurs et entreprises qui n'y avaient pas accès auparavant, et d'allonger la durée d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, particulièrement pour les salariés en fin de CDD. Des réductions temporaires de cotisations ont été mises en place pour les entreprises qui embauchaient des seniors bénéficiant de l'indemnité de chômage ordinaire, sous réserve qu'elles n'aient pas licencié de salariés au cours du semestre précédent. Toutefois, l'indemnité de chômage ordinaire couvre très peu de travailleurs, ce qui a limité la portée de la mesure.

³⁵⁶ Cf. COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

Pendant la deuxième phase de la crise (2010-2011), ces politiques conjoncturelles ont été prolongées. Les fonds de l'Etat pour financer les amortisseurs sociaux ont été augmentés en 2010 et l'abondement de la CIG prolongé d'un an.

1.3 Les réformes structurelles ont été peu nombreuses avant la crise

Le niveau du chômage était structurellement un peu plus élevé en Italie que dans la moyenne de l'UE dès les années 1980. Cette situation avait conduit les gouvernements à prendre des réformes, sans que celles-ci aient pu significativement inverser la tendance et réduire la dualité du marché du travail italien.

Ainsi, le programme Treu de 1997 (loi n° 196/1997) puis la « loi Biagi » de 2003 (loi n° 30/2003), qui avaient principalement pour ambition de favoriser l'entrée sur le marché du travail, notamment des jeunes, et de mieux prendre en compte les préoccupations des entrepreneurs inquiets de la croissance du coût salarial des CDI, ont conduit à la **création d'une grande diversité de contrats de travail « atypiques »**. On peut citer notamment le *contrat d'insertion* (qui prévoit une activité de formation), le *contrat occasionnel ou accessoire*, le *contrat de collaboration à projet*, le *contrat de location de main-d'œuvre* (« staff leasing »), le *contrat de solidarité*, le *travail intermittent* (ou à appel). Ces réformes ont également visé à flexibiliser les contrats et formes d'emploi existants, tels que l'apprentissage, le temps partiel et surtout le CDD. Par ailleurs, les agences d'intérim ont été légalisées et les services de placement privés ont été libéralisés.

Au moins pendant les premières années, les effets des réformes ont été plutôt positifs : ils ont permis une baisse du taux de chômage et une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, et ces contrats temporaires ont souvent pu être transformés en contrats à durée indéterminée. Mais ces effets se sont dissipés au moment de la crise et le bilan des réformes du tournant des années 1990-2000 est aujourd'hui débattu. En effet, elles auraient nui à une insertion durable sur le marché de l'emploi des travailleurs les plus fragiles : jeunes, notamment peu qualifiés, femmes ou encore travailleurs du Mezzogiorno³⁵⁷. En flexibilisant les contrats à durée déterminée sans accès effectif à la formation continue ni aux indemnités chômage, tandis que les contrats à durée indéterminée restaient protégés, elles auraient fortement **accentué la dualité du marché du travail** italien. Un autre reproche concerne le montant des cotisations qui, étant plus faible, peut avoir des conséquences sur la soutenabilité du système de retraites.

Face ce constat, le **gouvernement Prodi** avait présenté avant la crise un **projet de réforme structurelle de grande ampleur**, adopté en décembre 2007 dans le cadre de la loi de finances pour 2008. Ce projet prévoyait le renforcement de la négociation collective, l'amélioration du fonctionnement des services pour l'emploi, des incitations fiscales pour les employeurs qui embauchent en CDI, des mesures concernant la formation et l'apprentissage, et des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, des femmes et des seniors. Il prévoyait également des mesures concernant l'élargissement du système d'indemnisation du chômage, la limitation des abus en matière de contrats temporaires et surtout la suppression de certains types de contrats temporaires mis en place par la loi Biagi. Ce programme ne fut cependant pas mis en œuvre, la plupart des décrets n'ayant jamais été adoptés compte tenu du changement de gouvernement en janvier 2008.

³⁵⁷ Bruno G., Caroleo F., Dessy O. (2012) « Stepping stones versus dead end jobs: exits from temporary contracts in Italy after the 2003 reform », in *IZA discussion paper* n° 6746, July.

Les réformes structurelles ont donc été d'une ampleur très relative depuis 2003, la loi de 2007 étant en partie revenue sur la flexibilisation introduite par celle de 2003, et elles ont manqué de continuité.

Les mesures conjoncturelles n'ayant pas été suffisantes pour lutter contre les effets de la crise et contre les faiblesses récurrentes du marché du travail italien, le gouvernement de Mario Monti, sous l'impulsion de l'Union européenne notamment, s'est engagé en 2012 à restructurer en profondeur le marché du travail, objectif poursuivi à partir de 2014 par le gouvernement de Matteo Renzi.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise

2.1 Les méthodes de réforme

2.1.1 Comment ont été préparées les réformes ?

Les réformes structurelles du marché du travail de ces dernières années en Italie ont été essentiellement prises dans le contexte d'une crise persistante et d'une pression, tant de l'Union européenne que des marchés financiers et des entreprises.

Si le dialogue social a historiquement une place importante en Italie en matière de législation sur le travail (*cf. partie sur la négociation collective*), les réformes ont été préparées par les gouvernements successifs sans véritable concertation avec les partenaires sociaux. En 2012, le principe d'une consultation des syndicats sur la suppression de l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970 (*cf. infra*) n'a par exemple été finalement accepté par le gouvernement Monti que parce que deux centrales syndicales importantes, la CISL et l'UIL, ont laissé entendre qu'elles étaient disposées à trouver un compromis sur cette question. Surtout, si le gouvernement a fini par infléchir son projet initial de suppression de l'article 18, c'est moins le fait des partenaires sociaux que du Parti démocrate, dont le soutien parlementaire était nécessaire au vote de la réforme³⁵⁸.

Cette tendance a été renforcée par Matteo Renzi qui, dès son arrivée à la tête du gouvernement, a critiqué les syndicats comme « conservateurs » et partie intégrante d'un « vieux système », déclarant vouloir se passer des corps intermédiaires qui constitueraient un frein aux réformes³⁵⁹. Toutefois, sur certains sujets, le gouvernement a choisi de laisser aux partenaires sociaux le soin de mettre en œuvre des orientations gouvernementales. Ainsi, s'agissant du salaire minimum, si une loi d'habilitation a fixé le principe de son expérimentation, les partenaires sociaux se sont vu confier le soin d'en fixer les modalités : les négociations entre partenaires sociaux n'ont, à ce stade, pas abouti.

2.1.2 Quel a été le séquençage des réformes ?

En Italie, les réformes du marché du travail s'intègrent dans un mouvement plus large de réformes. Ainsi, celles du gouvernement Monti en 2012 ont accompagné la réforme des retraites de 2011. De même, le gouvernement Renzi présente le *Jobs act* comme le volet d'un plan de réformes plus large comprenant une réforme constitutionnelle, une réforme du système éducatif, une réforme de l'administration publique et une réforme de la compétitivité (*via* une baisse des charges sur le travail et les entreprises).

³⁵⁸ Rehfeldt U. (2014), « Nouvel accord sur la représentativité : mérites et dangers d'une règle majoritaire », in *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre.

³⁵⁹ *Ibid.*

Pour s'en tenir au seul marché du travail, certaines réformes structurelles ont été adoptées avant 2012, telles que celle de l'apprentissage en 2011³⁶⁰, mais **c'est surtout à partir du gouvernement Monti, en 2012, qu'un grand programme de réformes structurelles du marché de l'emploi est engagé.**

La réforme menée par la ministre de l'économie du gouvernement Monti, Elsa Fornero, a été mise en œuvre par la loi n° 92/2012. Elle s'organise autour de deux axes. Premièrement, elle vise à introduire plus de flexibilité, notamment en réduisant significativement l'obligation de réintégration en cas de licenciement illégal (article 18 du Statut des travailleurs de 1970) et en facilitant pour partie le recours aux CDD, mais tout en cherchant à lutter contre la dualité du marché du travail (en encadrant notamment l'intérim, les contrats de travail sur appel ou les prestations de service). Deuxièmement, elle réforme l'assurance chômage, qu'elle étend à tous les travailleurs salariés.

Dès son arrivée au pouvoir, en février 2014, dans un contexte encore très dégradé et marqué par une hausse rapide du chômage, **le gouvernement de Matteo Renzi a cherché à dynamiser très rapidement le marché du travail en alliant flexibilité et sécurité par une réforme structurelle, le *Jobs act*.** Celui-ci a fait l'objet d'une adoption en Conseil des ministres le 12 mars 2014. Le projet de loi prévoit deux étapes.

La première étape, consistant en des dispositions urgentes pour favoriser la relance de l'emploi et simplifier les obligations des entreprises, a fait l'objet du décret législatif n° 34, dit « décret-loi Poletti », converti en loi n° 78 du 16 mai 2014. Elle supprime notamment l'obligation d'indiquer le motif du recours aux CDD dont la durée ne peut excéder (entre un même employeur et un même salarié) trois ans et simplifie le contrat d'apprentissage. L'idée sous-jacente était de faciliter l'entrée ou le retour en emploi, y compris dans des contrats temporaires.

La deuxième étape est un projet de loi habilitant le gouvernement à réformer les politiques de l'emploi, le droit du travail et les amortisseurs sociaux, notamment par la création d'un « contrat à durée indéterminée à protection croissante ». Il prévoit des mesures concernant les contrats de travail, l'assurance chômage, les services pour l'emploi, les procédures de formation, les démarches administratives, l'activité d'inspection du travail, et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il est voté le 8 octobre 2014 par le Sénat, et approuvé définitivement par la Chambre des députés le 3 décembre 2014. La loi d'habilitation n° 183/2014 a donné 6 mois au gouvernement pour prendre des décrets législatifs qui, une fois délibérés en Conseil des ministres, doivent faire l'objet dans un délai de 30 jours d'un avis non liant des commissions compétentes des deux assemblées, avant d'être définitivement adoptés en Conseil des ministres. La loi d'habilitation ne produit pas d'effets en tant que tel, ce sont ces décrets législatifs qui donneront une mesure de la portée du *Jobs act*.

Au 23 septembre 2015, huit décrets, définitivement adoptés et publiés, sont entrés en vigueur :

- deux premiers décrets ont été présentés en Conseil des ministres le 24 décembre 2014 et définitivement adoptés par le Conseil des ministres du 20 février 2015 (n° 22 et 23) : ils concernent la mise en place du CDI à protection croissante, entré en vigueur le 7 mars, et la réforme de l'assurance chômage, entrée en vigueur au 1^{er} mai ;
- deux autres décrets ont été présentés lors de ce Conseil des ministres et définitivement adoptés au Conseil du 11 juin 2015 (n° 81 et 82) : l'un porte sur la réorganisation des contrats de travail et l'autre sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ;

³⁶⁰ Cf. COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai.

- en juin 2015, quatre nouveaux décrets ont été présentés en Conseil des ministres avant d'être soumis à la consultation parlementaire. Ils concernent la création d'une Agence d'inspection du travail, la simplification des procédures et des obligations des entreprises, la réorganisation de la caisse de chômage technique et la création d'une Agence nationale de l'emploi. Ces quatre décrets (n° 148, 149, 150 et 151) ont été définitivement adoptés le 4 septembre par le Conseil des ministres et publiés le 23 septembre.

À ce stade, seule la question de l'expérimentation d'un salaire minimum légal reste donc encore en suspens.

2.2 Les axes de réforme

Les réformes engagées en Italie au moins depuis 2012 ont eu pour caractéristique de viser l'ensemble des institutions du marché du travail. Structurées autour d'un nombre très important de mesures, elles s'articulent autour d'un certain nombre d'orientations principales :

- un assouplissement du droit du licenciement, assorti d'une aide financière importante à l'embauche, pour favoriser l'embauche en CDI ;
- un recours facilité aux CDD pour répondre rapidement à la crise de l'emploi ;
- une extinction progressive d'un bon nombre de « contrats autonomes para-subordonnés » pour lutter contre le dualisme du marché du travail ;
- une décentralisation du droit de la négociation collective ;
- la recherche d'une maîtrise du coût du travail au travers de la modération des évolutions salariales et d'une baisse du coin socio-fiscal ;
- une réforme profonde de l'assurance chômage qui devient plus universelle, mais dont les allocations sont désormais clairement conditionnées à la recherche effective d'emploi ;
- une réforme du service public de l'emploi tant dans sa gouvernance (recentralisation) que dans son mode de fonctionnement (contractualisation accrue avec les demandeurs d'emploi, recours à des opérateurs privés de placement) ;
- un accent mis sur les politiques actives pour améliorer la qualification de la population active et augmenter le taux d'activité.

2.2.1 Droit du travail : contrats de travail et régime de licenciement

Le régime du licenciement

Les réformes de 2012 puis de 2014 ont tout d'abord modifié le régime du licenciement.

Le licenciement des salariés en CDI était considéré comme à la fois complexe, incertain et onéreux pour les employeurs³⁶¹.

S'il n'existe pas à proprement parler d'indemnités légales de licenciement³⁶², des indemnités sont versées sous la forme du « traitement de fin de rapport » (TFR), sorte de salaire différé dont

³⁶¹ En 2008, le régime du licenciement individuel est considéré comme l'un des plus stricts de l'OCDE (selon l'indice de protection de l'emploi).

³⁶² La durée de préavis du licenciement est en revanche relativement longue, pouvant aller jusqu'à 6 mois.

le fait générateur est la rupture du contrat (démissions comprises), et qui correspond à la partie du salaire (6,9 % de la rétribution brute) mise de côté chaque année par l'employeur³⁶³. Indépendamment du versement du TFR, les salariés peuvent naturellement contester le licenciement en justice. C'est ce régime des licenciements injustifiés, traditionnellement fondé sur le principe d'une stricte réparation (via la réintégration du salarié) plus que sur une logique d'indemnisation, et considéré par les employeurs comme un frein à l'embauche, qui a fait l'objet de réformes.

Des mesures ont été prises dès 2012 pour réduire le nombre et la durée du contentieux du licenciement :

- un aménagement de la procédure de licenciement individuel pour motif économique est mis en œuvre par la réforme Monti-Fornero de 2012 : il instaure une procédure de **conciliation préalable obligatoire**, visant à prévenir les actions en justice, donc à en réduire le nombre. Avant de licencier un travailleur pour motif économique, l'employeur doit communiquer sa décision à la Direction territoriale du travail et au salarié en indiquant la cause ainsi que les éventuelles mesures d'aide au reclassement. Dans les 7 jours suivants, la direction du travail doit convoquer les deux parties pour une tentative obligatoire de conciliation. Elles peuvent être assistées par leurs organisations syndicales respectives. La procédure doit s'achever dans les 20 jours suivant la convocation. En cas de désaccord ou à l'échéance de ce terme, l'employeur peut procéder au licenciement du travailleur. Ce n'est qu'alors que ce dernier peut saisir la justice ;
- **une procédure accélérée de jugement** est instituée par la réforme de 2012. Le délai de contestation du licenciement est lui-même raccourci, passant de 5 ans à 6 mois.

Surtout, les **règles relatives à la sanction des licenciements jugés injustifiés sont modifiées** afin de **passer d'une logique de réparation (qui implique prioritairement une réintégration dans son poste de travail du salarié victime de licenciement abusif) à une logique d'indemnisation**. En effet, l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970 prévoyait la réintégration du salarié dans le poste de travail pour tout type de licenciement jugé abusif dans les entreprises de plus de 15 salariés (un seuil institué en 1990). Certes, 97 % des sociétés italiennes (4,3 millions d'entreprises) comptaient moins de 15 salariés en 2010³⁶⁴, mais 7,7 millions de personnes travaillaient dans les 110 000 entreprises restantes, contre 4,1 millions dans les petites entreprises. **L'article 18 concernait donc 3 % des entreprises et 65 % des salariés italiens**. Or il engendrait une imprévisibilité, une insécurité et une complexité régulièrement dénoncées par les entreprises, notamment au vu de la longueur des procédures (23 mois³⁶⁵). En conséquence, la réforme Monti-Fornero de 2012 l'a modifié : l'obligation de réintégration, sans être complètement supprimée, est significativement réduite, et une indemnisation plafonnée et graduée par le juge (que le législateur a tenté de lier par des critères objectifs tels que l'ancienneté, le motif du licenciement, ou la taille de l'entreprise) est prévue dans les autres cas. À l'issue de la réforme de 2012 :

³⁶³ Les sommes ainsi épargnées sont gérées par l'entreprise, ce qui constitue pour elle une source de financement très bon marché, et pour le salarié un taux de rentabilité très faible. Toutefois, depuis 2007, le salarié peut affecter tout ou partie du TFR à un fonds de retraite complémentaire. Auparavant, il ne pouvait utiliser le TFR hors rupture du contrat qu'en justifiant une dépense exceptionnelle telle qu'un achat immobilier ou une dépense de santé. La loi de stabilité pour 2015 prévoit, à titre expérimental et sur la base du volontariat, le versement mensuel du TFR. Cette avance sera financée par les banques et garantie par l'Etat italien.

³⁶⁴ Données ISTAT.

³⁶⁵ Présentation d'Andrea Bassanini devant le Conseil d'orientation pour l'emploi, 16 juin 2015.

- la réintégration est obligatoirement prononcée par le juge dans deux cas. Premièrement, en cas de licenciement (économique ou personnel)³⁶⁶ discriminatoire³⁶⁷, nul³⁶⁸ ou significatif³⁶⁹ oralement, cette protection étant alors étendue aux entreprises de moins de 15 salariés et assortie du paiement de dommages et intérêts qui incluent tous les salaires dus à compter du jour du licenciement jusqu'à la réintégration effective, et qui ne peuvent pas être inférieurs à 5 mois de salaire. Les cotisations sociales non versées pendant cette période doivent également être remboursées. Deuxièmement, la réintégration est obligatoire en cas de licenciement disciplinaire³⁶⁹ jugé illégitime car : 1) le fait contesté n'a pas eu lieu ; 2) le travailleur ne l'a pas commis ; 3) le fait ou le comportement n'entre pas dans ceux sanctionnés par le licenciement dans les conventions collectives nationales. La réintégration est alors assortie du paiement de dommages et intérêts dus à compter du jour du licenciement jusqu'à la réintégration effective, et qui sont compris entre 5 et 12 mois de salaire, ainsi que les cotisations dues pour la même période. Dans ce cas, le travailleur peut renoncer à la réintégration et opter, dans les 30 jours suivant le dépôt du verdict, pour une indemnisation égale à 15 mois de salaire ;
- la réintégration peut être également prononcée par le juge, mais de façon non obligatoire dans un seul cas : celui d'un licenciement économique dont le motif³⁷⁰ est « manifestement inexistant ». Cette possibilité de réintégration est une concession faite aux syndicats par le gouvernement, qui prévoyait initialement de supprimer totalement la possibilité de réintégration en cas de licenciement économique. Toutefois, l'esprit de la mesure initiale demeure car, outre l'absence d'obligation de réintégration pour les juges, la condition de licenciement pour motif « manifestement inexistant » est restrictive et ne vise que les cas d'abus exceptionnels ;
- le juge ne peut condamner qu'à une indemnisation dans tous les autres cas, c'est-à-dire les licenciements économiques dont le motif n'est pas « manifestement inexistant » et les licenciements disciplinaires n'entrant pas dans les 3 catégories susmentionnées. L'indemnisation va alors de 12 à 24 mois de salaire, selon l'appréciation du juge.

³⁶⁶ Le droit italien prévoit deux types de licenciements. Premièrement, le licenciement avec préavis pour « motif justifié », correspondant à une cause réelle et sérieuse, peut être d'origine objective (motif économique) ou subjective (personnel au salarié). Deuxièmement, le licenciement sans préavis pour « juste cause », correspondant à une faute grave.

³⁶⁷ Sont considérés comme discriminatoires les licenciements fondés sur les orientations politiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, le genre, l'activité syndicale, la race, la nationalité, l'ethnie, la langue, l'origine régionale, le handicap ou encore l'âge.

³⁶⁸ Le licenciement est nul s'il est fondé sur une discrimination ou des représailles, le mariage d'une travailleuse (de la publication à un an après le mariage), la maternité (de la conception à un an après la naissance), ou un autre motif illicite déterminant (par exemple un refus de commettre un délit).

³⁶⁹ Le licenciement disciplinaire est la conséquence d'un non-respect des obligations prévues par le code disciplinaire ou d'une infraction pénale.

³⁷⁰ Le licenciement économique peut se justifier par les exigences techniques, organisationnelles ou de production de l'entreprise : suppression du poste de travail, remplacement par une personne dotée d'une autre compétence, nécessité de déménagement impossible pour le salarié, nécessité de changement des horaires impossible pour le salarié, manque de fiabilité de la personne au regard d'événements sans lien avec le contrat de travail mais importants pour son exécution, faible rendement quand non causé par un handicap.

**Tableau 4 : Règles de réparation du licenciement injustifié
à l'issue de la réforme Monti-Fornero (2012)**

	Licenciement discriminatoire, nul ou signifié oralement	Licenciement disciplinaire (pour faute grave ou justifié par un motif subjectif) injustifié		Licenciement économique (fondé sur un motif objectif) injustifié	
Entreprises de plus de 15 employés	<u>Réintégration obligatoire</u> et indemnisation supérieure à 5 mois de salaire	Fait inexistant/ non commis par le travailleur/ non sanctionné par le licenciement dans les conventions collectives nationales	Autres cas :	Motif économique « manifestement inexistant » <u>Réintégration possible</u>	Autres cas
		<u>Réintégration obligatoire</u> et <u>indemnisation</u> entre 5 et 12 mois de salaire, à l'appréciation du juge L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	<u>Indemnisation</u> entre 12 et 24 mois de salaire, à l'appréciation du juge		<u>Indemnisation</u> entre 12 et 24 mois de salaire, à l'appréciation du juge
Entreprises de 15 employés ou moins		<u>Indemnisation</u>		<u>Indemnisation</u>	

Source : COE, sur la base de la réponse au questionnaire par la conseillère sociale de l'ambassade de France en Italie.

À l'issue de la réforme de 2012³⁷¹, certaines incertitudes dans l'interprétation et l'application du nouveau régime (notamment la notion de « fait manifestement inexistant » soumis au contrôle du juge³⁷²) ont laissé craindre une nouvelle insécurité juridique. De surcroît, l'article 18 du Statut des travailleurs concernait toujours potentiellement 6 millions de travailleurs sur un total de 22 millions, même si sa portée avait été fortement limitée, puisque seulement 3 000 personnes en 2013 ont été réintégrées à ce titre. Le gouvernement Renzi, qui avait dans un premier temps envisagé de supprimer cet article, a finalement décidé de créer un nouveau régime de licenciement applicable à tous les CDI conclus à partir de mars 2015. L'article 18 reste applicable

³⁷¹ Au total, en 2013, les indicateurs de l'OCDE sur législation sur la protection de l'emploi (LPE) ont légèrement baissé pour l'Italie, l'indice de protection des travailleurs en CDI contre les licenciements individuels diminuant de 2,7 en 2012 à 2,5 en 2013.

³⁷² Ainsi, le juge continuait de prononcer la réintégration dans 50 à 80 % des cas selon qu'il s'agisse d'un licenciement économique ou personnel (A. Bassanini, présentation devant le COE).

aux anciens contrats dans son régime issu de la réforme de 2012, et voit son application très restreinte, voire supprimée en cas de licenciement économique, pour les nouveaux contrats.

Un CDI « à protection croissante » (*contratto a tutele crescenti*) est institué par le *Jobs act*. Au sens strict, il ne s'agit pas d'une nouvelle forme de CDI, mais d'un nouveau régime du licenciement applicable aux CDI conclus à partir de mars 2015. Adopté définitivement par le décret législatif n° 22 du 4 mars 2015 (deuxième volet du *Jobs act*) et entré en vigueur le 7 mars 2015, le CDI « à protection croissante » est applicable à toutes les nouvelles embauches en CDI et aux conversions de CDD ou de contrats d'apprentissage en CDI, dans le secteur privé comme public, quelle que soit la taille de l'entreprise. Pour les anciens contrats, les règles précédentes restent en vigueur, sauf si, par une nouvelle embauche, une entreprise dépasse le seuil de 15 employés, les nouvelles règles s'appliquant alors à tous les salariés. Le CDI « à protection croissante » rend le licenciement (s'il n'est pas justifié) de plus en plus onéreux avec l'ancienneté du salarié, alors que le CDI se caractérisait jusqu'à présent (au moins depuis 2012) en Italie par des indemnités de licenciement (injustifié) qui ne variaient pas directement en fonction de l'ancienneté (entre 12 et 24 mois de salaire).

Le CDI « à protection croissante » se voit appliquer de nouvelles règles pour le licenciement injustifié :

- le principe en cas de licenciement injustifié devient l'indemnisation. Le droit à l'indemnisation est certain et croissant avec l'ancienneté dans l'entreprise. Les indemnités s'élèvent à 2 mois de salaire pour chaque année de travail, avec un plancher à 4 mois et un plafond à 24 mois. Cette indemnité est fixée a priori, et non plus par les juges, ce qui réduit leur pouvoir discrétionnaire et rend le coût exact du licenciement prévisible pour l'employeur ;
- le droit à la réintégration est limité aux cas de licenciements discriminatoires (mais la charge de la preuve est désormais inversée : c'est au salarié d'apporter la preuve de la discrimination) ou à des cas spécifiques de licenciements disciplinaires injustifiés (si le salarié prouve que le fait matériel n'existe pas). La réintégration devient désormais impossible pour tout licenciement économique³⁷³. Pour les licenciements discriminatoires, des dommages et intérêts proportionnels aux salaires dus depuis la date du licenciement sont versés, et les cotisations sociales non versées jusqu'à la réintégration sont remboursées. Pour les cas spécifiques de licenciements disciplinaires injustifiés provoquant réintégration, les dommages et intérêts s'élèvent à 12 mois de salaire. Toutefois, l'employé peut demander comme précédemment, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire.

³⁷³ Alors qu'il était prévu initialement d'accorder une possibilité de réintégration pour les travailleurs ayant subi un licenciement collectif sans consultation préalable des organisations syndicales, cette disposition ne figure pas dans la version finale du décret-loi du 20 février 2015.

Tableau 5 : Règles de réparation du licenciement injustifié à l'issue du *Jobs act* (2015)

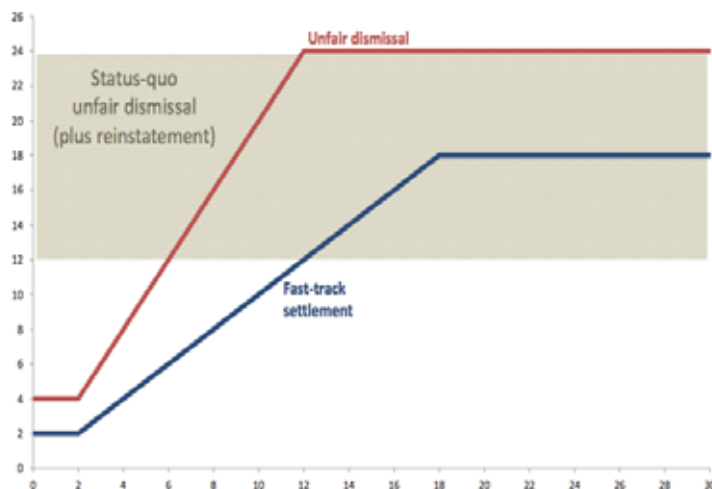
(rappel : il n'y a pas d'indemnisation pour les licenciements justifiés)

	Licenciement discriminatoire, nul ou signifié oralement	Licenciement disciplinaire (pour faute grave ou justifié par un motif subjectif) illégitime		Licenciement économique (fondé sur un motif objectif) injustifié
Entreprises de plus de 15 employés	<u>Réintégration obligatoire.</u> L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	Le fait matériel n'existe pas : <u>Réintégration obligatoire</u> et indemnisation de 12 mois L'employé peut demander, en substitution de la réintégration, une indemnisation de 15 mois de salaire	Autres cas : <u>Indemnisation</u> de 2 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 4 mois, maximum 24 mois)	<u>Indemnisation</u> de 2 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 4 mois, maximum 24 mois)
Entreprises de 15 employés ou moins		<u>Indemnisation</u> : 1 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 2, maximum 6 mois)		<u>Indemnisation</u> : 1 mois de salaire pour chaque année de travail (minimum 2, maximum 6 mois)

Source : COE, sur la base de la réponse au questionnaire par la conseillère sociale de l'ambassade de France en Italie.

- une **procédure de « conciliation rapide »** (ou « rupture conventionnelle ») est instituée: pour éviter l'intervention du juge, l'employeur peut (à sa seule initiative) dans un délai de 60 jours proposer au salarié licencié une indemnité immédiate sur laquelle aucun impôt ni cotisation sociale n'est dû et dont le montant correspond à un mois de salaire pour chaque année d'ancienneté (minimum 2 mois, maximum 18 mois). Cette indemnité est plus faible que celles qui seraient accordées par le juge, mais elle est versée immédiatement, sans attendre l'issue incertaine et lointaine du jugement, elle est non imposable (contrairement aux indemnités versées suite à un jugement) et surtout elle est versée même si le licenciement avait été considéré comme justifié. Si le travailleur accepte, l'affaire est terminée. L'objectif est de réduire tant le recours au juge que l'incertitude inhérente à la procédure judiciaire pour l'employeur et le salarié.

Graphique 8 : Nouveau barème des indemnités pour les licenciements économiques injustifiés et en cas de rupture négociée sous le régime du CDI à protection croissante



Lecture : En ordonnée, les indemnités en mois de salaire, en abscisse, l'ancienneté en années. Avant le *Jobs act*, les indemnités étaient comprises entre 12 et 24 mois de salaire, indépendamment de l'ancienneté (partie grise). Désormais, elles sont proportionnelles à l'ancienneté, et encadrées par un plancher et un plafond. En dessous de 6 ans d'ancienneté, les indemnités sont donc inférieures aux 12 mois de salaire qui constituaient auparavant l'indemnité minimum versée en cas de licenciement injustifié.

Source : présentation de Marco Leonardi et Tommaso Nannicini, au COE, le 12 mai 2015.

L'effet de ce nouveau régime est donc de diminuer le coût du licenciement économique pour l'employeur et son incertitude.

Encadré 1 : Règles applicables au licenciement collectif

Le licenciement collectif donne lieu à moins de contentieux que le licenciement individuel. Il peut toutefois être contesté dans deux cas, avec des sanctions qui ont été réformées par le décret législatif n° 22 du 4 mars 2015 :

- s'il n'est pas notifié sous forme écrite. Auparavant, la réintégration était prévue. Désormais, une indemnité d'un mois par année d'ancienneté (2 mois minimum et 12 mois maximum) est prévue ;
- s'il est entaché de certains vices de procédure substantiels ou d'une violation des critères légaux de choix des employés licenciés. L'indemnisation était alors prévue, selon les règles du licenciement économique. Cela ne change pas.

La possibilité de réintégration a donc été supprimée. Pour les anciens contrats, les anciennes règles restent en vigueur.

Un élément de sécurisation de la sortie du contrat de travail

Le *Jobs act* prévoit également une mesure de **sécurisation de la sortie du contrat de travail**. Il s'agit de la réglementation des démissions, pour éviter la pratique des « démissions en blanc », qui consiste à obliger les employés à signer une lettre de démission non datée que l'employeur est susceptible d'utiliser quand il le souhaite. Cette mesure a été mise en œuvre par le décret législatif n° 151/2015.

La flexibilité à l'entrée du marché du travail

Les réformes italiennes agissent également sur la flexibilité « à l'entrée » du marché du travail, tant pour lutter contre la précarité que pour favoriser l'embauche sous des formes de contrats temporaires mais offrant davantage de garanties pour le travailleur.

Le nombre de contrats précaires est réduit et leur usage fait l'objet d'un encadrement accru. La réforme Fornero avait commencé à réduire le nombre de contrats existants, revenant ainsi sur les réformes Biagi de 2003, mais également sur le Plan triennal pour le travail du 30 juillet 2010, qui avait réintroduit certains contrats mis en place par la loi Biagi et supprimés dans l'intervalle. L'objectif était ainsi de lutter contre la forte dualité du marché du travail tant en réduisant le nombre de ces contrats qu'en encadrant leur usage pour éviter les usages abusifs, au profit du recours au CDI (pour lequel le licenciement économique a été facilité, mais qui reste la « forme commune du contrat de travail ») et au CDD (dont le régime est assoupli, mais dont le caractère dérogatoire demeure).

Ce travail est poursuivi par le *Jobs act* du gouvernement Renzi : la loi d'habilitation de décembre 2014 a ainsi autorisé la simplification, l'encadrement ou la suppression des 47 catégories de contrats de travail existantes.

Certains types de contrats ont vu leur régime modifié.

- Le **recours au CDD** a été mieux encadré mais aussi beaucoup facilité en 2012 puis en 2014 :
 - la période de carence à respecter entre deux CDD pour un même salarié a été allongée par la réforme Fornero³⁷⁴, mais cet allongement a été supprimé par le décret législatif n° 34 de mai 2014 ;
 - depuis 2012, il n'est plus nécessaire de justifier le motif de recours aux CDD de moins d'un an³⁷⁵. Cette durée est portée à 3 ans par le décret législatif n° 34 de mai 2014³⁷⁶, premier volet du *Jobs act*, qui prévoit toutefois que la proportion de salariés titulaires de ce type de contrat dans une entreprise ne pourra dépasser 20 % de l'effectif en CDI décompté au 1^{er} janvier de l'année d'embauche³⁷⁷, sauf pour les contrats ayant pour objet exclusif l'activité scientifique, et pour les entreprises de moins de 5 salariés. En cas de dépassement, l'employeur est sanctionné par une amende, correspondant à 20 % ou 50 % (si plus d'un travailleur est concerné) de la rémunération versée pendant la durée de la relation de travail. Il sera possible de déroger à ce plafond par accord collectif. Par ailleurs, les actuels plafonds des conventions collectives nationales ou d'entreprise restant en vigueur, les employeurs peuvent donc choisir la

³⁷⁴ L'intervalle entre les CDD d'un même salarié était passé à 60 jours si le contrat était inférieur à 6 mois et à 90 jours au-delà (contre 10 et de 20 jours auparavant).

³⁷⁵ Auparavant, une embauche en CDD sans motif était sanctionnée par une requalification en CDI par le juge.

³⁷⁶ Dispositions désormais intégrées au décret législatif n° 82/2015.

³⁷⁷ De tels plafonds relevaient auparavant des seules conventions collectives.

disposition leur étant la plus favorable. Les employeurs ayant dépassé le plafond doivent se mettre en règle à partir de 2015. Alors que la réforme de 2012 interdisait le renouvellement des CDD sans motif³⁷⁸, celle de mai 2014 autorise à les renouveler jusqu'à 5 fois en 3 ans si cela est justifié par des raisons objectives et que le poste de travail reste le même ;

- élément de sécurisation pour les travailleurs, le plafond de 36 mois au-delà duquel l'entreprise doit convertir le CDD en CDI inclut aussi les périodes d'intérim du salarié dans l'entreprise depuis la réforme Monti-Fornero ;
 - afin de favoriser les CDI, une cotisation patronale additionnelle de 1,4 % est instituée pour les CDD par la réforme Monti-Fornero (ce qui porte les cotisations patronales à 2,7 % pour les CDD, contre 1,3 % pour les CDI), mais elle est remboursable dans la limite de 6 mois en cas de conversion en contrat à durée indéterminée.
- **Le contrat intérimaire** a été encadré en 2012, puis flexibilisé en 2015. L'entreprise devait depuis 2012 indiquer les exigences techniques, organisationnelles, productives ou de remplacement qui l'obligeaient à utiliser ce type de contrat. Le décret législatif n° 81/2015 supprime l'obligation d'indiquer un motif de recours au contrat intérimaire mais institue une limite de 20 % de travailleurs intérimaires dans les effectifs de l'entreprise;
 - Le **contrat à temps partiel** a fait l'objet de clarifications en 2012 et en 2015. Depuis 2012, afin d'éviter les abus, une obligation de communication administrative des changements d'horaire de travail a été mise en place. En outre, le salarié a désormais la possibilité de passer son contrat de temps partiel en temps plein en fonction des besoins de sa famille. Le décret législatif n° 81/2015 prévoit que l'employé et l'employeur peuvent établir des clauses flexibles (possibilité d'augmenter les heures de travail avec l'accord du salarié avec majoration conventionnelle) ou élastiques (possibilité de modifier la répartition des heures de travail) en l'absence de convention collective ;
 - La **prestation de service** a été encadrée en 2012. Il arrive que les entreprises proposent aux jeunes un contrat de « prestataire de service ». Avec ce type de contrat, le jeune est obligé de travailler en qualité de conseiller ou de profession libérale. À la fin du mois, il doit fournir une facture pour recevoir sa rémunération. Il ne peut pas bénéficier de protection sociale. Des mesures ont été introduites en 2012 pour réduire l'usage abusif de cette pratique. En particulier, les prestations d'une durée supérieure à 6 mois dans une période d'un an sont désormais considérées comme salariées et elles sont donc réglementées par le droit du travail qui s'applique aux salariés. Enfin, si les prestations prévoient le déroulement de l'activité directement auprès de l'employeur, celui-ci est désormais obligé d'embaucher le travailleur en contrat à durée indéterminée ;
 - À l'inverse, le « **contrat de mise à disposition** » (*contratto di somministrazione*), qui permet à un employeur de mettre un salarié à disposition d'une autre entreprise, moyennant rémunération, verra son champ d'application étendu. Le nombre de salariés ainsi mis à disposition doit rester inférieur à 10 % de l'effectif en CDI de l'entreprise ;
 - Le **contrat de travail « sur appel »** est encadré en 2012 puis davantage encore en 2015. Par ce contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, un travailleur se rend disponible pour répondre à un besoin ponctuel et précis de l'employeur sur simple appel de celui-ci, et effectuer sa prestation. Il concerne par exemple les professions de la

³⁷⁸ Ils ne pouvaient être que prolongés de 50 jours au maximum sans obligation de conversion.

restauration, de l'hôtellerie, les pompistes, coiffeurs, etc. La réforme Monti-Fornero l'a plafonné à 400 heures sur 3 ans, limite confirmée par le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015.

D'autres types de contrats ont été supprimés :

- le **contrat de collaboration à projets**³⁷⁹ (« co-co-pro ») a été encadré en 2012, puis supprimé en 2015, de même que le **contrat de collaboration coordonnée et continue**³⁸⁰ (« co-co-co »). Ces deux types de contrats concernaient environ 200 000 personnes. La réforme Monti-Fornero définissait le « projet » des « co-co-pro » de façon plus restrictive et protectrice afin d'éviter les abus, notamment les cas de salariat déguisé : les collaborateurs de projet ne pouvaient plus avoir les mêmes tâches que les autres salariés de l'entreprise, et le projet devait être distinct de l'objet social de l'entreprise. De plus, les contrats devaient désormais fixer une durée au projet, et ne pouvaient être rompus avant leur échéance, sauf motif légitime. Enfin, le contrat de projet ne pouvait plus être renouvelé. Le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015, dans le cadre de l'acte II du *Jobs act* supprime les contrats de collaboration coordonnée et continue et les contrats de collaboration à projets, à quelques exceptions près³⁸¹. De nouveaux contrats ne peuvent plus être conclus et les collaborations encore en vigueur devront être transformées en contrats de travail salarié à partir du 1^{er} janvier 2016 (1^{er} janvier 2017 pour les administrations publiques). Une incitation est prévue pour les employeurs qui transforment les contrats de projet en CDI (qui seront désormais des CDI « à protection croissante ») avant le 31 décembre 2015 : ils n'auront à payer aucune amende pour la violation des obligations liées aux cotisations et aux impôts, à l'exception des violations déjà vérifiées avant l'embauche à durée indéterminée ;

³⁷⁹ Créés en 2003, les contrats de collaboration à projets sont liés à la réalisation d'un projet, qu'ils définissent dans ses différentes phases, et se concluent une fois le projet réalisé. Le collaborateur n'est pas lié par un rapport d'exclusivité et est donc libre de contracter d'autres types de collaboration avec d'autres entreprises (l'exclusivité peut tout de même être prévue par le contrat). Ils offrent un niveau de garantie supérieur à celui des « co-co-co ». Si les grilles salariales des conventions collectives ne s'appliquent pas à ces contrats, la rémunération doit tenir compte des rémunérations moyennes dans l'entreprise. Des garanties sont accordées en cas de grossesse, de maladie, d'accidents du travail et de retraite. L'écart de protection avec les salariés reste important mais il se réduit. Des garanties procédurales sont également accordées.

³⁸⁰ Créés en 1973, les contrats de collaboration coordonnée et continue permettent à un collaborateur autonome de fournir une prestation pour le compte d'un employeur dont il n'est pas le salarié, mais en étant inséré de façon continue dans l'organisation de l'entreprise, et coordonné avec elle par l'employeur. La rémunération est celle normalement versée pour des prestations de travail autonome analogues, mais sans bénéfice des grilles salariales des conventions collectives ni des garanties prévues par le droit du travail pour les contrats salariés (maladie, maternité, AT/MP, retraite, notamment). Les cotisations (patronale et employée) sont très nettement inférieures à celles prévues pour les travailleurs salariés.

³⁸¹ L'usage des contrats de collaboration sera toujours autorisé dans un nombre de cas restreint : les contrats de collaboration réglementés par des conventions collectives, les contrats de collaboration avec des associations sportives, pour certaines professions intellectuelles, et les contrats de collaboration pour les travailleurs publics dans le cadre de leurs fonctions.

- le **contrat de travail partagé** (*job sharing*³⁸²) et la **société en participation**³⁸³ sont supprimés en 2015. Cette suppression est prévue par le décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015.

2.2.2 La négociation collective

La démocratie sociale italienne accorde traditionnellement une large place à la négociation collective, tout particulièrement au niveau national. C'est l'**accord tripartite du 7 juillet 1993** ou « Protocole Ciampi » qui formalise les règles de la négociation collective.

Outre le niveau interprofessionnel, le système italien de négociation collective s'articule autour de deux niveaux : celui de la branche et celui, subsidiaire, de l'entreprise. Le principe de faveur s'applique : les accords de branche³⁸⁴ peuvent être améliorés par des accords d'entreprise. Pour les petites entreprises dépourvues de représentation syndicale, le second niveau de négociation peut être constitué par le « territoire » (la province). Toutefois **la négociation collective au niveau des entreprises ou des territoires n'est que très peu entrée dans les pratiques** à l'exception des très grandes entreprises³⁸⁵. Ainsi, alors que 85 % des contrats de travail sont couverts par une forme de négociation collective, seules 30 à 40 % des entreprises italiennes négocieraient des accords d'entreprise, cette part tombant quasiment à 0 dans le sud du pays³⁸⁶.

L'accord tripartite de 1993 prévoit un plafonnement national unique des augmentations salariales négociées dans le cadre des conventions collectives de branche, à travers un « taux d'inflation programmé » négocié à échéance régulière au cours d'une concertation tripartite nationale dédiée (remplacé en 2009 par un indicateur prévisionnel basé sur des indicateurs européens et élaboré par une institution indépendante). Les augmentations salariales négociées au sein de l'entreprise sont elles-mêmes plafonnées par celles négociées au niveau de la branche, sauf en cas d'« accord d'entreprise de productivité » préalable liant une partie du salaire à des objectifs d'augmentation de la productivité, de la qualité, ou « d'autres éléments de la compétitivité » (une possibilité rarement utilisée).

Ce système est peu adapté à un pays où les écarts de productivité entre les territoires et les entreprises sont particulièrement forts, puisqu'il rigidifie le cadre de la négociation salariale et l'empêche de s'adapter finement au niveau de productivité des salariés et à la situation de chaque entreprise, **ce qui notamment a contribué à empêcher l'adaptation des coûts salariaux avant et durant la crise**³⁸⁷.

³⁸² Dans ce type de contrat, deux travailleurs se partagent une prestation de service. Il est comparable au contrat à temps partiel, à la différence qu'il prévoit un seul contrat de travail et non deux, chaque travailleur étant personnellement et directement responsable de l'accomplissement de la totalité de la prestation.

³⁸³ La société en participation est un contrat par lequel un associé qui ne contribue que par son travail est rétribué en fonction des bénéfices de l'entreprise.

³⁸⁴ Il n'y a pas de mécanisme d'extension des conventions collectives de branche, mais les tribunaux veillent à ce que les entreprises les appliquent.

³⁸⁵ Rehfeldt U. (2013), « Italie, succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale », in IRES, *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale*, octobre.

³⁸⁶ Manasse P. et Manfredi T. (2014), « Wages, productivity and employment in Italy: Tales from a distorted labour market », avril 2014.

³⁸⁷ Trottmann C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », note de l'Institut de l'Entreprise, février.

Trois accords nationaux interprofessionnels ont été conclus en 2009, 2011 et 2012, afin de favoriser la décentralisation des négociations collectives, notamment pour permettre une meilleure adéquation des salaires à la productivité.

Une possibilité d'« opt out » des accords de branche par les accords d'entreprise a été introduite par l'accord interprofessionnel de 2009, et renforcée par l'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 (accord signé par tous les syndicats, contrairement à celui de 2009, qui n'avait pas été signé par la CGIL, première confédération syndicale italienne en importance). S'inspirant de l'exemple allemand, est introduite la possibilité de passer des « accords modificateurs », accords d'entreprise dérogatoires aux accords de branche « *pour gérer des situations de crise ou pour favoriser le développement économique ou celui de l'emploi* ». Les modifications admises se limitent à la prestation du travail, aux horaires et à l'organisation du travail. Elles doivent respecter les salaires minimum, les droits des salariés et indiquer les parties de l'accord cadre auxquelles elles dérogent, et pour combien de temps. Le décret législatif du 13 août 2011 sur la négociation « de proximité » va plus loin encore, avec la création d'« *accords de proximité* » qui peuvent déroger non seulement à la convention collective de branche mais aussi à certaines dispositions légales, notamment à l'article 18 du statut des travailleurs qui impose la réintégration des salariés licenciés abusivement (*cf. supra*). Toutefois, la *Confindustria* (patronat) a engagé ses adhérents à faire usage des accords modificateurs plutôt que des accords de proximité introduits par le gouvernement.

Dans la pratique, les effets de ces tentatives de décentralisation ont cependant été limités³⁸⁸, peu de branches ayant mis en œuvre la nouvelle possibilité de dérogation et peu d'entreprises l'ayant utilisée. Les pouvoirs publics ont alors cherché à inciter davantage à la négociation d'accords d'entreprise.

La négociation d'accords d'établissement est facilitée et encouragée :

- tout d'abord, l'accord interprofessionnel de 2011 permet de négocier les accords d'entreprise avec les seuls RSU (représentations syndicales unitaires, instances représentatives du personnel élues³⁸⁹), alors que jusqu'alors la négociation devait obligatoirement s'opérer avec les organisations syndicales ;
- ensuite, des incitations fiscales ont été mises en œuvre. Depuis 2009, les entreprises négociant des accords locaux de productivité (augmentations de salaires indexées sur l'augmentation de la productivité) bénéficient d'allègements d'impôts et de cotisations sociales. Depuis 2012, en contrepartie de la consécration par l'accord national interprofessionnel de novembre 2012 (ou « pacte pour la productivité ») de la flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail comme priorité des accords locaux, les augmentations de salaires dans le cadre d'un accord local de productivité bénéficient d'une exemption d'impôt (déduction de la base taxable de l'impôt régional sur les activités productives – IRAP). Un fonds spécial a été créé à cet effet, doté de 950 millions d'euros pour 2013, 1 milliard pour 2014 et 200 millions pour 2015.

³⁸⁸ Rehfeldt U. (2013), « Italie, succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale », in IRES, *La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale*, octobre.

³⁸⁹ Equivalents des comités d'entreprise français, créées à partir du seuil de 15 salariés.

Enfin, la représentativité des syndicats est réformée. La démocratie sociale italienne étant principalement fondée sur la négociation collective « volontariste », c'est-à-dire sur la seule reconnaissance mutuelle des acteurs, la représentativité revêt une importance particulière, de même que la question connexe des critères de validité des accords collectifs :

- concernant les critères de représentativité, l'accord interconfédéral unitaire du 28 juin 2011 les aligne sur le secteur public : pour avoir le droit de participer à la négociation collective de branche, un syndicat doit désormais dépasser un seuil de 5 % d'un indicateur formé par la moyenne du pourcentage des votes et des adhérents ;
- concernant les critères de validité des accords collectifs : l'accord du 28 juin 2011 revoit les **règles de validité des accords d'entreprise** : ils doivent être approuvés par la majorité de la RSU ou, à défaut de RSU dans l'entreprise, signés par une ou plusieurs organisations représentant la majorité des salariés dans l'entreprise. Il reste possible, à la demande d'une organisation ou de 30 % des salariés concernés, de le soumettre à un vote des salariés pour en garantir la validité. L'accord d'application interconfédéral de mai 2013 vient le compléter sur **les accords de branche**. Dorénavant, il y a une double exigence de validité d'un accord de branche : il doit être signé par des syndicats majoritaires dans la branche (sur la base d'un indicateur mixte vote/adhésion) et il doit avoir eu l'approbation d'un vote majoritaire des salariés de la branche. Cela rend impossibles à l'avenir des accords séparés et minoritaires (comme ceux signés dans la métallurgie), mais seulement dans les entreprises affiliées aux confédérations signataires des accords de juin 2011 et mai 2013 (ce qui n'est pas par exemple le cas de Fiat). Un deuxième accord d'application interconfédéral est signé le 10 janvier 2014. Il apporte des précisions techniques à l'accord du 28 juin 2011, concernant le calcul et la certification des taux de représentativité et accentue la règle majoritaire³⁹⁰.

Cette réforme intervient dans un contexte où le taux de syndicalisation a connu depuis 1993 une baisse continue bien que modeste, mais enrayée depuis 2006 : après un plus bas de 33,2 % en 2006, le taux de syndicalisation est remonté à 36,9 % en 2013, soit un niveau inédit depuis 1997³⁹¹.

2.2.3 Flexibilité interne et politique salariale

Pendant une première phase de la crise, l'ajustement s'est produit en grande partie via la flexibilité interne, par la baisse de la durée du travail et de la rémunération horaire dans le cadre d'accords collectifs de modération salariale. Cela a permis un ajustement de l'emploi (flexibilité externe) limité au regard de l'ampleur de la récession.

³⁹⁰ Rehfeldt U. (2014), « Nouvel accord sur la représentativité : mérites et dangers d'une règle majoritaire », in *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre.

³⁹¹ Source: données OCDE.

Encadré 2 : La législation sur la durée du travail en Italie

La durée légale de travail (40 heures) est fixée par le décret législatif n° 66 du 8 avril 2003 mais les conventions collectives de branche ont la possibilité de la modifier, notamment à la baisse. Cette possibilité a déjà été mobilisée dans de nombreuses branches dès la fin des années 1990, en général en échange d'une plus grande flexibilité permettant d'utiliser davantage les équipements ou en contrepartie d'un accroissement de la productivité à la place des augmentations de salaire. Dans le *Mezzogiorno*, où le chômage atteint des records, elle a permis d'éviter des suppressions d'emplois. La réduction du temps de travail a souvent été expérimentée dans la chimie, la métallurgie, le textile et l'agroalimentaire.

Des heures supplémentaires peuvent également être effectuées au-delà de la durée légale. Le temps de travail total ne peut dépasser 48 heures (heures supplémentaires comprises) calculées sur une période de 7 jours et sur une durée de 4 mois maximum. Les heures supplémentaires effectuées au-delà de la durée légale sont majorées de 10 % (une convention collective pouvant prévoir un taux supérieur).

Entre 2008 et 2010, la durée moyenne du travail a sensiblement diminué (– 1,6 %), même si cela s'est accompagné d'un ajustement important de l'emploi (– 3,8 %)³⁹². Toutefois, rapporté à la baisse de l'activité (– 6,5 % de croissance du PIB), l'ajustement de l'emploi n'a pas été très important, du fait d'un recours au chômage partiel subventionné par la *Cassa Integrazione Guadagni* (cf. *infra*). Et cela avec une intensité jamais constatée lors des précédentes récessions³⁹³, s'expliquant notamment par la faiblesse du système d'assurance chômage. Le nombre d'heures de chômage partiel a ainsi été multiplié par cinq entre septembre 2008 et septembre 2009, pour atteindre 2 % de la population active. Les entreprises italiennes ont donc préféré diminuer la durée du travail et favoriser le chômage partiel au moment le plus violent de la crise.

Sur plus long terme, le nombre de personnes en chômage partiel a fortement augmenté en 2009, avant de diminuer jusqu'en 2011 puis de repartir à la hausse, confirmant la tendance des entreprises italiennes à y avoir recours en période de crise. Cette priorité donnée au chômage partiel plutôt qu'au licenciement a au demeurant été formalisée par l'accord d'application interconfédéral d'avril 2013 de l'accord national interprofessionnel de novembre 2012 (« pacte pour la productivité »), qui fixe comme objectif prioritaire des accords « locaux » (d'entreprise ou territoriaux), la flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail.

Tableau 6 : Nombre de personnes en chômage partiel en Italie (en milliers)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
230,1	270,3	435,0	331,3	194,6	345,3	360,8

Source : INPS.

³⁹² Deroyon J. et. Nouveau C. (2010), Commentaire de « Diversité des réactions des marchés du travail face à la crise », in DARES, *Economie et Statistiques*, n° 438–440.

³⁹³ Eco Focus (2013), « Chômage partiel en zone euro : quel stock de chômeurs potentiels ? », Crédit Agricole, n° 13/28, 5 avril.

Le *Jobs act* prévoit désormais de restreindre les conditions d'accès à la CIG dans l'objectif de la ramener à sa vocation initiale, celle d'aider les entreprises en difficulté en subventionnant le temps partiel, la dimension d'amortisseur social étant transférée à une assurance chômage étendue (*cf. infra*). Cela devrait contribuer à réduire le recours au chômage partiel.

Encadré 3 : La *Cassa Integrazione guadagni* (CIG)³⁹⁴

La CIG est une caisse publique de compensation des revenus des salariés en période de suspension d'emploi ou de réduction du temps de travail, créée en 1954 et gérée par l'Institut national de prévoyance sociale (INPS). Initialement, ce fonds était exclusivement réservé aux salariés des entreprises industrielles, puis il a été ouvert aux petites entreprises du bâtiment (en 1963) et a connu des extensions successives, pour finalement couvrir les salariés des entreprises commerciales employant plus de 200 employés.

L'indemnité compensatoire correspond à 80 % du salaire normalement perçu pour les heures non travaillées, dans la limite d'un plafond. La durée maximum d'indemnisation est normalement de 13 semaines, mais de manière dérogatoire, le dispositif peut prendre en charge des travailleurs pendant 12 mois, voire 24 mois dans certaines régions. Il s'agit donc d'un amortisseur social puissant, offrant aux employeurs une alternative aux licenciements collectifs en cas de baisse d'activité.

La participation au dispositif est en principe assortie d'une obligation pour les bénéficiaires de souscrire à une déclaration de disponibilité immédiate au travail et aux parcours de requalification professionnelle.

On distingue plusieurs formes de CIG :

- **la CIG ordinaire** (*CIG ordinaria*) en cas de difficultés économiques conjoncturelles : versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois / financée par l'Etat et par les cotisations patronales ;
- **la CIG extraordinaire** (*CIG straordinaria*) en cas de crises structurelles ou de restructurations : s'adresse à des entreprises industrielles employant plus de 15 salariés et à des entreprises du commerce comptant plus de 50 salariés / versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois lors d'une situation de crise pour l'entreprise, 18 mois en cas de faillite de l'entreprise et 24 mois pour une restructuration ou une reconversion / financée par l'Etat, les cotisations patronales et salariales / après consultation des organisations syndicales ;
- **la CIG dérogatoire** (*CIG in deroga*) : intervention salariale sur la base de décrets ministériels, en soutien aux entreprises ou travailleurs qui n'ont pas droit à la CIG ou à la CIGS / durée établie par des accords régionaux/territoriaux / entièrement pris en charge par l'Etat.

Autant les mesures de flexibilité interne et le recours à la CIG ont permis d'atténuer fortement l'impact de la crise sur l'emploi jusqu'en 2011, autant cette politique de rétention d'emplois a nettement moins bien fonctionné à partir de 2011, soulignant de la sorte la vocation prioritairement conjoncturelle de ce type d'instruments : à plus long terme, ils ne peuvent empêcher les ajustements rendus nécessaires.

³⁹⁴ Pour davantage de prévisions sur la CIG, voir le rapport du COE de 2012 sur l'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise.

C'est pourquoi d'autres instruments de flexibilité interne que la CIG ont été introduits par le décret législatif sur la révision du régime des fonctions des travailleurs, adopté définitivement le 20 février 2015 dans le cadre du *Jobs act* :

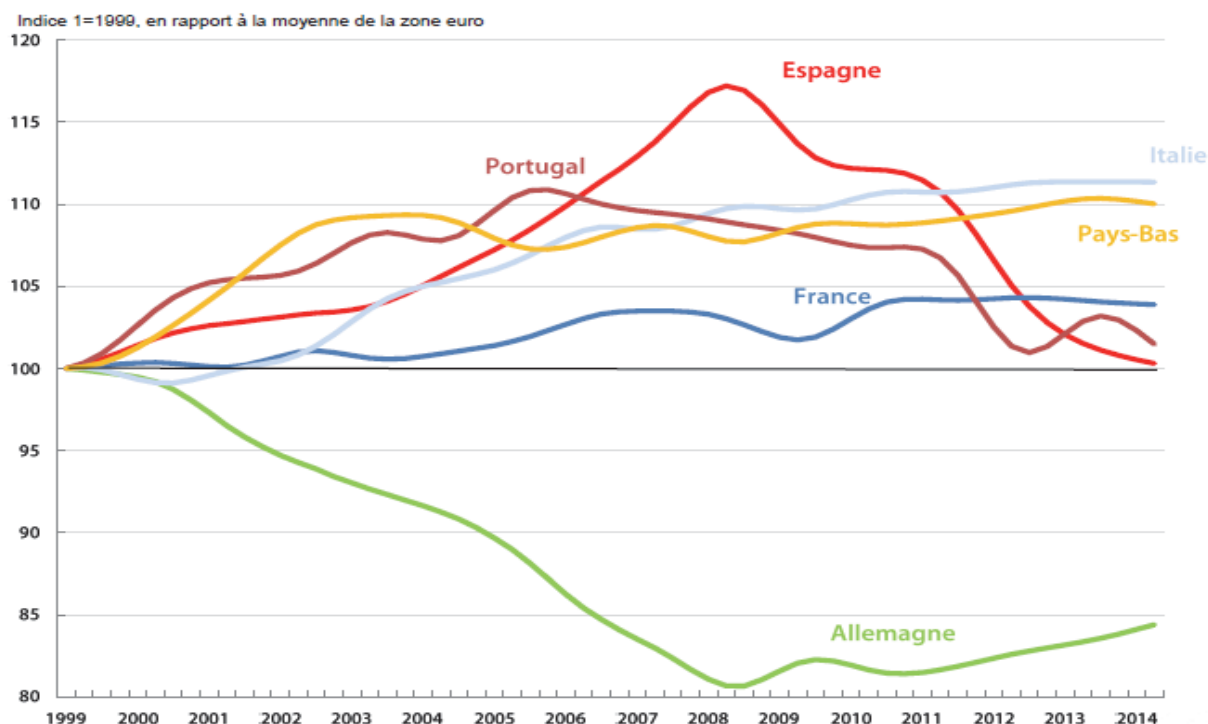
- il prévoit **la possibilité pour l'employeur de revoir la fiche de poste en cas de « modification de l'organisation » de son entreprise, même si les nouvelles activités sont d'un niveau inférieur**, à condition que le salaire soit sauvegardé. Jusqu'à présent, la modification des fonctions d'un salarié n'était acceptée par la jurisprudence italienne qu'en cas de maladie ou afin d'éviter un licenciement, et en aucun cas pour des fonctions correspondant à un niveau hiérarchique inférieur ;
- il **clarifie les règles concernant les modifications d'horaires pour les contrats à temps partiel et les heures supplémentaires** en l'absence de convention collective. Le travailleur pourra désormais demander le passage à temps partiel en cas de maladie grave ou comme alternative au congé parental. Tout temps de travail supplémentaire est soumis à l'accord du travailleur. Les conventions collectives peuvent prévoir la majoration de la rémunération pour les heures supplémentaires, qui sont plafonnées à 15 % du nombre d'heures inscrites au contrat de travail. S'agissant des heures complémentaires des salariés à temps partiel, elles ne peuvent dépasser 25 % de la durée hebdomadaire prévue par le contrat, sauf indication différente de la convention collective.

2.2.4 Le coût du travail

Si le coût du travail italien n'est que le 11^e d'Europe, à 28,3 euros par heure ³⁹⁵, le coût salarial unitaire a connu l'une des augmentations les plus dynamiques d'Europe (+ 37 % entre 2000 et 2010), du fait d'une productivité déclinante, d'augmentations salariales dynamiques et décorréélées de la productivité ainsi que d'une fiscalité du travail élevée, avec un taux de taxation implicite sur le travail de 42,8 % en 2012 (soit le taux le plus élevé de l'Union européenne avec la Belgique).

³⁹⁵ Données Eurostat 2014.

Graphique 9 : Évolution du coût salarial unitaire



Source : Commission européenne, présentation d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

L'Italie a donc tenté de diminuer le coût du travail, tant en encourageant la modération salariale par une meilleure corrélation de la dynamique des salaires et de la productivité qu'en réduisant la fiscalité pesant sur le travail.

Encouragement de la modération salariale

Pour mieux adapter les hausses de salaire à la situation de chaque entreprise, et notamment à l'évolution de la productivité, la décentralisation de la négociation collective et la négociation d'accords d'entreprise ont été encouragées par des accords nationaux interprofessionnels en 2009, 2011 et 2012 (*cf. supra, partie sur la négociation collective*). **Ainsi, selon l'OCDE, alors que le salaire annuel réel moyen avait augmenté en moyenne de 0,5 % chaque année sur la période 2000-2007, il a diminué en moyenne de 0,3 % chaque année entre 2007 et 2014**³⁹⁶.

Réduction de la fiscalité pesant sur le travail

L'Italie a pris depuis 2008 des mesures visant à réduire temporairement le coût du travail. Ainsi la loi de stabilité du 23 décembre 2013 prévoyait une baisse du coût du travail de 1,2 milliard d'euros pour 2014, dont 1 milliard alloué aux entreprises pour diminuer leurs cotisations d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Toutefois, **des mesures plus pérennes et structurelles ont également été prises.**

³⁹⁶ OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

Certaines mesures de réduction du coût du travail ont une visée globale de baisse générale du coût du travail :

- le programme national de réforme 2008-2010 avait institué une défiscalisation des heures supplémentaires et des primes des salariés, mais cette mesure a été abrogée dès la fin de l'année 2008, le gouvernement arguant d'une forte hausse du taux de chômage ;
- le coin socio-fiscal sur le travail a été diminué depuis 2011, en contrepartie d'une augmentation du taux normal de TVA de 1 point en septembre 2011 et de 1 point en octobre 2013, ainsi que d'une hausse des droits d'accise.

D'autres mesures, ciblées, ont été prises pour promouvoir l'embauche en CDI :

- la loi de stabilité du 23 décembre 2014 portant budget pour 2015 supprime la part salariale de la taxe sur les activités de production (IRAP) pour les personnes employées en CDI, qui devrait permettre de réduire de 36,8 % en moyenne le montant de l'IRAP. Il s'est agi d'un « vrai-faux » ciblage, les entreprises n'ayant pas de salariés s'étant vu accorder le bénéfice d'un crédit d'impôt de 10 % ;
- cette même loi de stabilité du 23 décembre 2014 prévoit que les employeurs bénéficient d'une exemption de contributions sociales (pour une durée maximale de trois ans) pour les nouvelles embauches en CDI (donc en CDI « à protection croissante ») ou pour la conversion de CDD ou de contrat d'apprentissage en CDI entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015³⁹⁷. Dans la mesure où l'objectif est de favoriser la création de nouveaux CDI, l'exonération ne s'applique pas au recrutement de personnes qui étaient déjà en CDI dans une autre entreprise. Il en résulte une réduction des coûts salariaux allant jusqu'à 8 000 euros par an par contrat. L'objectif est d'encourager l'embauche en CDI en rendant celui-ci moins coûteux en termes de charges directes et indirectes par rapport aux autres contrats, afin de le promouvoir comme forme normale du contrat de travail. Cette mesure est significative par son ampleur mais devrait rester temporaire, même si le gouvernement Renzi, qui s'était engagé à utiliser toute différence du taux de croissance du PIB effectif par rapport aux prévisions pour rendre structurelle cette réduction des coûts salariaux, a prévu dans projet de loi de finances pour 2016 la prolongation de cette exonération pour les embauches qui seront réalisées en 2016 et 2017, avec un plafond et une durée d'exonération qui diminueront progressivement³⁹⁸.

Ce ciblage a également été utilisé pour favoriser l'embauche de certains publics en difficulté sur le marché du travail :

- en 2012 et 2013, les déductions de la taxe sur les activités de production (IRAP) avaient déjà été augmentées en cas d'embauche de femmes et de personnes de moins de 35 ans en CDI. En 2014, ces déductions ont été encore augmentées ;
- en 2014, les salariés ayant un revenu inférieur à 55 000 euros ont bénéficié d'une baisse des contributions à la sécurité sociale ;

³⁹⁷ En contrepartie, la réduction de cotisations sociales pour l'embauche de chômeurs de longue durée est supprimée.

³⁹⁸ Ce plafond sera ramené à 3 200 euros pour 2 ans pour les embauches réalisées en 2016, puis à 1 600 euros pour une année seulement pour les embauches réalisées en 2017.

- la réforme Monti-Fornero de 2012 exonère de contributions sociales les contrats d'apprentissage conclus par les entreprises de moins de dix salariés entre 2012 et 2016 pour une durée de 3 ans.

Enfin, le coût du travail pourrait être affecté par l'introduction d'un salaire horaire minimum légal, prévue à titre expérimental par le *Jobs act* (loi d'habilitation de décembre 2014). Le montant des salaires minima se fonde en effet sur des conventions collectives de travail nationales propres à chaque catégorie d'entreprise ou de secteur d'activité et ayant force de loi. Certains secteurs ne bénéficient toutefois pas de telles conventions. Cependant, cette mesure n'a toujours pas fait l'objet d'un décret d'application. Le gouvernement a souhaité que les partenaires sociaux engagent une négociation sur ce sujet, mais celle-ci a été suspendue en octobre 2015.

2.2.5 Assurance chômage et minima sociaux

Dans un effort pour évoluer vers un modèle de « flexisécurité », la contrepartie de la flexibilisation du marché du travail, en particulier des contrats de travail, a consisté à accroître la sécurité des travailleurs par un renforcement des « amortisseurs sociaux », traditionnellement faibles en Italie.

Cette réforme a été engagée par le gouvernement Monti en 2012, et poursuivi par le *Jobs act* du gouvernement Renzi en 2014-2015.

Jusqu'en 2012, le système italien était morcelé et parcellaire³⁹⁹.

L'indemnité de chômage ordinaire ne couvrait qu'un nombre restreint de salariés : cette assurance-chômage classique constituait la principale forme de protection contre le risque de chômage, en cas de perte d'emploi involontaire. Les conditions d'accès étaient strictes : être inscrit au système d'assurance chômage depuis deux ans et avoir cotisé 12 mois sur les 24 derniers mois. Calculée proportionnellement au salaire mensuel brut des 3 derniers mois, l'indemnité était dégressive : 60 % de la rémunération pendant les 6 premiers mois ; 50 % pendant les 2 mois suivant ; 40 % pendant la période suivante. La durée d'indemnisation était de 8 mois pour les moins de 50 ans et 12 mois pour les plus de 50 ans. Son taux de couverture était faible (autour de 30 %), puisqu'elle ne concernait que les salariés en CDI couverts par les grandes conventions collectives.

Compte tenu de cette couverture limitée par l'assurance chômage, une grande part des amortisseurs sociaux reposait sur une conception extensive des mécanismes de protection transitoire :

- contrats de solidarité : les contrats de solidarité sont des accords conclus entre l'entreprise et les organisations syndicales, pour faire face à des situations de crise temporaire. Ils permettent de réduire le nombre d'heures de travail en allouant une indemnité en compensation (60 % de la rémunération) versée par un fonds de solidarité créé par l'entreprise ;

³⁹⁹ Le secteur agricole possédait et possède toujours un système spécifique.

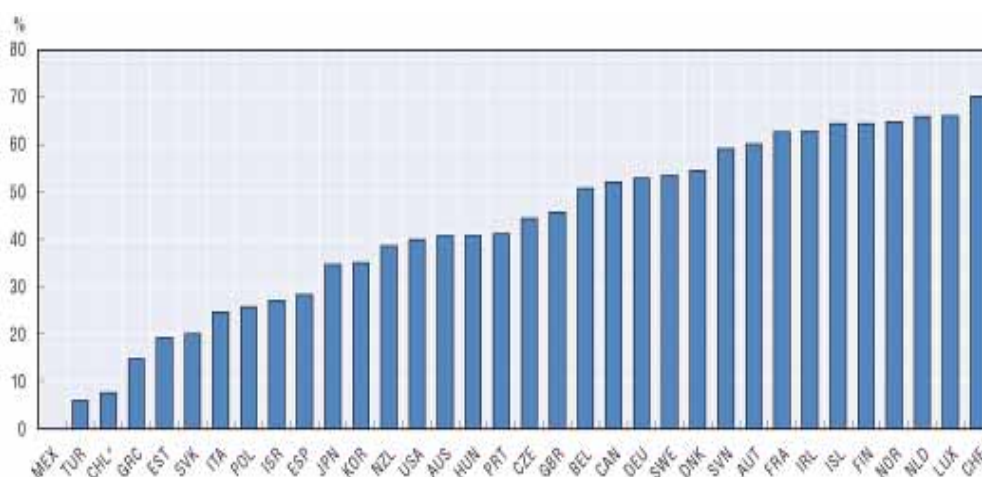
- caisse de chômage technique ordinaire (*Cassa integrazione guadagni ordinaria*, CIG), extraordinaire (*Cassa integrazione guadagni straordinaria*, CIGS) et en dérogation (*Cassa integrazione guadagni in deroga*, CIGD) : ces caisses de chômage technique sont un dispositif permanent qui permet d'indemniser le chômage partiel des travailleurs en CDI en cas de suspension ou de réduction temporaire de l'activité de l'entreprise. Elles présupposent la continuité du rapport de travail, qui est seulement suspendu.

La CIG a constitué le principal amortisseur social pendant la crise, compte tenu du faible taux de couverture du système d'assurance chômage. Bien qu'étant censée soutenir les entreprises en crise temporaire, elle a souvent été utilisée quand la cessation de l'activité n'était pas temporaire, ou bien pour apporter un revenu à des employés proches de la retraite que l'entreprise ne souhaitait plus prendre à sa charge. À partir des heures de CIG effectivement utilisées par les entreprises, l'OCDE a ainsi estimé à environ 310 000 équivalents temps plein le nombre de personnes couvertes par la CIG en octobre 2010, contre seulement 90 000 en janvier 2007. La quasi-totalité de l'augmentation a eu lieu en 2009. En presque trois ans, le nombre d'équivalents temps plein couverts par la CIG a augmenté de près de 220 000, le nombre de demandeurs d'emploi progressant de 640 000 sur la même période. La relative modération de l'augmentation du chômage masque l'ampleur du choc sur le marché du travail.

Dans une logique conjoncturelle, le gouvernement a, dès 2008, augmenté la durée d'indemnisation de la CIG et autorisé son extension à des travailleurs et des entreprises qui n'y avaient pas accès auparavant. Le plan de relance mis en place en 2009 par le gouvernement italien a notamment étendu ce dispositif aux PME par la constitution d'un fonds sectoriel géré par les partenaires sociaux et cofinancé par l'État. Pour permettre ces élargissements aussi coûteux qu'une assurance chômage, l'État et les régions ont abondé la CIG, normalement financée par les seules contributions des employeurs et des salariés. Depuis 2008, la CIG a été continuellement prorogée. Récemment encore, le ministère du Travail a confirmé en mars 2015 une nouvelle prorogation de la caisse de chômage technique extraordinaire (CIGS) en 2015, dans le cas de cessation de l'activité de l'entreprise ou d'un ou plusieurs établissements⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ La loi n° 190/2014 prévoyait un financement de 60 millions pour permettre de compléter, pendant l'année 2015, les plans de CIGS relatifs à l'année 2014. Le décret-loi n° 192/2014 a augmenté la limite de dépense de 55 millions.

Graphique 10 : Degré effectif d'assurance contre le risque chômage dans les pays de l'OCDE en 2010



Lecture : en pourcentage du salaire net antérieur, tous types de ménages confondus

Source : données OCDE (2014), Perspectives de l'emploi.

Toutefois, la couverture de la CIG, bien que plus importante que celle de l'indemnité chômage ordinaire, n'est pas non plus universelle. Ainsi, en mai 2014, sur les 12 millions d'employés du secteur privé (hors secteur agricole), environ 7 millions ne bénéficiaient ni de la CIG ni de la CIGS⁴⁰¹. Les employés bénéficiant de la CIG étaient au nombre de 1 million et ceux bénéficiant de la CIGS 3 millions, 1 million de travailleurs bénéficiant à la fois de la CIG et de la CIGS. Globalement, le degré effectif d'assurance contre le risque chômage (qui prend en compte à la fois le taux de couverture de l'assurance chômage et le taux de remplacement) en Italie était jusqu'en 2012 l'un des plus faibles de l'OCDE, autour de 25 % du salaire net antérieur.

Face à cette fragmentation de l'indemnisation du chômage, au coût de la CIG, et à un faible taux de couverture, le système italien a entrepris de se réorienter d'une logique d'assurance restreinte vers une logique plus universelle, mais encore assurantielle, par la création d'un instrument unique d'indemnisation et de réinsertion dans le travail, sans distinction de qualification, d'appartenance sectorielle, de taille de l'entreprise et surtout de nature du contrat de travail.

La réforme Monti-Fornaro de 2012 a ainsi réformé les amortisseurs sociaux et en a étendu la couverture. Elle a introduit l'assurance sociale pour l'emploi « Aspi » (*Assicurazione sociale per l'impiego*) qui a remplacé les indemnités de chômage ordinaires⁴⁰² et étendu la couverture de l'assurance chômage à tous les salariés non agricoles ainsi qu'aux apprentis et artistes. À l'issue de la réforme, le système d'indemnisation se présentait sous la forme suivante :

- « Aspi » : elle remplace l'indemnité de chômage ordinaire. Pour en bénéficier, le travailleur doit avoir cotisé 12 mois lors des 24 derniers mois. Le montant maximal est de 1 195 euros, il est dégressif dans le temps, et la durée maximum d'indemnisation est de

⁴⁰¹ Données ministère du Travail et des Politiques sociales.

⁴⁰² La CIG, ainsi que les indemnités de mobilité et les contrats de solidarité étaient maintenus.

8 mois. Pour un chômeur de moins de 6 mois précédemment rémunéré au salaire moyen, le taux de remplacement est de 55 %⁴⁰³ ;

- « Mini Aspi » (Indemnité de chômage réduite) : ouverte à partir de 13 semaines de cotisations au cours des 12 derniers mois.

Toutefois, en mai 2014, sur les 12 millions d'employés du secteur privé (hors secteur agricole), 500 000 n'étaient couverts par aucune forme d'amortisseur social. En outre, les bénéficiaires de contrats atypiques, notamment les 2 millions de collaborateurs autonomes, restent à l'écart de l'Aspi.

Le *Jobs act* poursuit cette réorganisation. Le décret législatif sur les amortisseurs sociaux a été adopté définitivement par le Conseil des ministres le 20 février 2015 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2015. L'objectif est d'élargir la couverture du dispositif introduit en 2012, en établissant une assurance chômage réellement universelle, et d'augmenter la durée d'indemnisation, tout en introduisant une conditionnalité à la recherche effective d'un emploi. Pour cela, une augmentation des ressources du dispositif de 2,9 milliards d'euros a été prévue pour 2015. Le dispositif définitif est le suivant :

- « Naspi » (Nouvelle assurance sociale pour l'emploi, *Nuova assicurazione sociale per l'impiego*): cette indemnité universelle de chômage remplace l'Aspi à partir du 1^{er} mai 2015. Elle couvre l'ensemble des travailleurs, y compris les autonomes. Les conditions pour en bénéficier sont plus souples que pour l'Aspi : 13 semaines de cotisations au cours des 4 dernières années et 30 jours de travail durant les 12 derniers mois. La durée d'indemnisation est plus longue que pour l'Aspi : la moitié des mois travaillés pendant les 4 dernières années, avec un maximum de 2 ans (18 mois à partir de 2017). Son montant est plus élevé et moins dégressif que pour l'Aspi: il dépend du revenu antérieur (75 % du salaire antérieur jusqu'à 1 195 euros). L'allocation mensuelle est toutefois plafonnée à 1 300 euros. À partir du 4^e mois, son montant est réduit de 3 % chaque mois. Pour bénéficier de la Naspi, le chômeur doit chercher activement un nouvel emploi et participer aux programmes de formation qui lui sont prescrits. Le bénéficiaire peut demander le versement de la totalité des indemnités auxquelles il a droit en vue de lancer une entreprise individuelle ;
- « Asdi » (expérimental en 2015): indemnité pour les chômeurs en fin de droits (à la Naspi), conditionnée à la recherche active d'un emploi. Les travailleurs appartenant à des cellules familiales comprenant des mineurs et les travailleurs proches de la retraite en bénéficient prioritairement. Sa durée maximale est de 6 mois et son montant s'élève à 75 % de la Naspi ;
- « Dis-col » : indemnité pour les « co-co-co », jusqu'à leur suppression. Conditionnée à 3 mois de cotisations, sa durée maximale est de 6 mois, et son montant est calculé selon la même règle que le Naspi ;
- contrat de réinsertion ou retour à l'emploi (« *ricollocazione* »): dans une logique d'activation de la politique de l'emploi, ce contrat expérimental permettra à tout bénéficiaire de l'assurance chômage⁴⁰⁴ de recevoir de la part du Centre pour l'emploi un chèque de réinsertion dont le montant dépend de sa qualification et de son employabilité. Ce chèque sera destiné au service public de l'emploi ou à un opérateur privé de placement, qui l'encaissera seulement si un nouveau travail est trouvé. L'agence garantira

⁴⁰³ Source : Social Policy Indicator Database (SPIN).

⁴⁰⁴ La version initiale du décret prévoyait de ne le proposer qu'aux personnes injustement licenciées.

une assistance intensive dans la recherche d'un emploi et proposera des initiatives de formations et requalification professionnelle. En contrepartie, le demandeur d'emploi devra s'engager à respecter le programme ainsi défini. À défaut, le versement de l'allocation chômage sera suspendu.

En contrepartie de cette extension de l'assurance-chômage, le décret législatif encadre l'usage de la CIG tout en élargissant le champ de ses bénéficiaires potentiels. Le dispositif est ainsi étendu aux entreprises de 5 à 15 salariés, ainsi qu'aux apprentis. Cela représenterait 1,4 million de bénéficiaires potentiels supplémentaires. Mais il est aussi plus encadré. La part du temps de travail prise en charge sera plafonnée, le recours pour cessation définitive d'activité supprimé et les autres cas de recours sont clarifiés. Le soutien temporaire ne pourra plus excéder 2 ans (sur 5 années glissantes).

À cela s'ajoute une réforme du financement de ces mécanismes de solidarité. D'une part, le taux de contribution baisse légèrement pour les entreprises déjà couvertes, tandis que les petites entreprises nouvellement couvertes se verront appliquées un taux réduit. D'autre part, le taux de contribution sera modulé selon l'importance du recours à la CIG (système de « bonus-malus »).

L'objectif du gouvernement Renzi est ici notamment de favoriser le développement des contrats de solidarité (*cf. supra*) financés par des fonds alimentés par les entreprises. Il est aussi de dégager des économies pour financer le NASPI et les mesures actives.

La gouvernance du dispositif est également réformée par le *Jobs act* :

- création d'une Agence nationale pour l'emploi unique, sous la tutelle du ministère du Travail, qui disposera d'un guichet unique pour articuler services de l'emploi (notamment la coordination des Centres pour l'emploi provinciaux) et d'assurance-chômage (la Naspi notamment), *cf. infra* ;
- création d'une Agence d'inspection du travail par regroupement des activités de contrôle de l'Institut national de prévoyance sociale (INPS) et de l'Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail (INAIL).

2.2.6 Les politiques actives de l'emploi

Alors même que le chômage de longue durée a fortement augmenté avec la crise, **les politiques actives apparaissent comparativement secondaires en Italie par rapport aux politiques passives**. En 2012, les mesures actives représentaient 0,46 % du PIB en Italie, contre 1,85 % au Danemark, 0,87 % en France, 0,67 % en Allemagne ou 0,61 % en Espagne.

Les autres grands pays européens dépensent entre 4 et 10 fois plus que l'Italie dans les services de l'emploi, et environ deux fois plus dans les autres politiques actives. Ainsi, les dépenses consacrées aux services de l'emploi atteignent 0,11 %, contre 0,25 % en France, 0,34 % en Allemagne et la moyenne OCDE s'élève à 0,15 %⁴⁰⁵.

Les récentes réformes italiennes ont cherché à combler ce retard avec une profonde révision de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'emploi, un nouvel accent mis sur la formation et l'apprentissage et un renforcement des conditionnalités (*cf supra*) et des programmes en direction de certains publics prioritaires.

⁴⁰⁵ Données OCDE (2012).

Le service public de l'emploi

Si le Programme national de réformes pour 2008-2010 prévoyait déjà le renforcement des services pour l'emploi, ce n'est qu'en 2012 qu'une réforme du service public de l'emploi a eu lieu. Le gouvernement Monti a en effet renforcé l'accompagnement des chômeurs, harmonisé les services d'accompagnement proposés par les Centres pour l'emploi provinciaux, et créé en 2013 une structure de coordination de acteurs de la politique de l'emploi afin de faciliter leur coopération, notamment en édictant des lignes directrices et en mettant en place un système d'information partagé.

Le gouvernement Renzi a poursuivi ces efforts dans le cadre du *Jobs act*. La loi d'habilitation du 14 décembre 2014 a ainsi autorisé le gouvernement à intervenir dans la réorganisation des services de l'emploi, notamment par la mise en place d'une **Agence nationale pour l'emploi** qui coordonnerait les Centres pour l'emploi régionaux et assurerait les prestations liées à l'assurance chômage (*cf. supra*). En effet, le service public de l'emploi est jusqu'à présent fragmenté entre le niveau central, qui gère le système d'indemnisation du chômage, les régions⁴⁰⁶, qui sont responsables de la formation professionnelle, et les provinces, qui gèrent 556 Centres pour l'emploi. La création d'un guichet unique vise en outre à faciliter les démarches des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à réaliser des gains d'efficience pour le service public de l'emploi. Sa création se fera avec la participation de l'État, des régions et des provinces, sous la tutelle du ministère du Travail. Le décret législatif qui s'y rapporte a été présenté en Conseil des ministres en mai 2015. La mise en place de l'Agence se fera de manière progressive jusqu'en 2017. En effet, celle-ci reste subordonnée à la révision constitutionnelle qui reviendra sur la possibilité de compétences partagées entre Etat et régions.

À cette réforme de la gouvernance du service public de l'emploi s'ajoutera une révision profonde de ses modalités de fonctionnement, dont le contrat de réinsertion illustre la logique : selon Pietro Ichino, sénateur et professeur à l'université de Milan, « *le choix substantiel fait par le législateur s'oriente vers une intégration entre le système des centres pour l'emploi publics et les agences spécialisées privées, selon le modèle expérimenté avec succès aux Pays-Bas* »⁴⁰⁷.

L'apprentissage et la formation

Alors que le contrat d'apprentissage avait déjà fait l'objet d'une réforme d'ensemble en 2011⁴⁰⁸, il a été encore simplifié par la réforme Monti-Fornero de 2012. Celle-ci affirme la vocation de ce contrat à devenir « *la modalité prévalente d'insertion des jeunes sur le marché du travail* ». Une durée minimale de 6 mois pour l'« apprentissage pour la qualification professionnelle » est instituée, la présence d'un maître de stage est rendue obligatoire, et l'accueil de nouveaux apprentis est conditionné au fait d'avoir embauché en CDI au moins 30 % des apprentis des trois années précédentes, tout en établissant un rapport entre le nombre d'apprentis et celui des travailleurs qualifiés dans l'entreprise (3 apprentis pour 2 salariés).

Le *Jobs act* poursuit cette simplification par le décret législatif n° 34 de mai 2014. L'obligation d'avoir embauché 30 % des apprentis sur les trois années précédentes pour en accueillir de nouveaux est supprimée, à l'exception des entreprises de plus de 50 salariés, dans lesquelles le seuil est abaissé à 20 % sur les trois années précédentes. Le plan individuel de formation est simplifié, mais l'obligation de la forme écrite n'est pas supprimée, contrairement à ce que

⁴⁰⁶ Dans le cadre constitutionnel actuel, les politiques actives de l'emploi sont régionalisées.

⁴⁰⁷ 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.

⁴⁰⁸ Voir à ce propos le rapport du COE « *L'emploi et les politiques d'emploi depuis la crise : une approche internationale* » (page 132).

prévoyait le décret initial (cependant l'employeur pourra utiliser des modules ou formules standards établis dans la convention collective ou par les organismes paritaires). Pour l'« *apprentissage pour la qualification professionnelle* », la rémunération des heures de formation sera égale à au moins 35 % de la rémunération ordinaire, sauf si les conventions collectives prévoient d'autres dispositions.

En outre, alors que l'apprentissage était jusqu'à présent réservé aux jeunes de moins de 29 ans, il est désormais ouvert aux chômeurs de plus de 50 ans.

2.2.7 L'élargissement du marché du travail (augmentation du taux d'activité)

L'Italie est le pays d'Europe où la participation au marché du travail est la plus faible : en 2014, le taux d'activité des 15-64 ans est de 63,9 %, soit près de 10 points de moins que la moyenne européenne. Les réformes ont cherché à augmenter les taux d'activité, en ciblant en priorité les femmes, les seniors et le travail informel.

Mesures en faveur de l'emploi des femmes

L'Italie affiche un retard important en matière de mesures de conciliation entre la vie privée et la vie au travail, ce qui peut contribuer à expliquer le très faible taux d'activité des femmes (46,6 %), concourant lui-même au faible taux d'activité global.

Le « Programme d'action pour l'insertion des femmes sur le marché du travail » de décembre 2009 prévoit des formations adressées spécifiquement aux femmes, des dégrèvements fiscaux pour les entreprises qui embauchent des femmes, et une amélioration des services d'assistance à l'enfance et aux personnes âgées dépendantes pour permettre aux femmes une conciliation plus facile entre vie familiale et vie professionnelle.

La réforme Monti-Fornero de 2012 cherche à éliminer les « démissions en blanc », consistant à faire signer à une femme une démission en blanc au moment de la signature de son contrat, pour utiliser cette démission si elle tombait enceinte. À cette fin, une obligation de validation des démissions par le service d'inspection du ministère du Travail jusqu'aux 3 ans de l'enfant est instituée. Le décret n° 151/2015 prévoit pour sa part que toute démission doit s'appuyer sur un formulaire daté disponible sur le site internet du ministère du travail. Par ailleurs, en alternative à la période de congé facultatif de maternité dans les 11 mois suivant la période de congé de maternité obligatoire, les jeunes mères peuvent désormais opter pour des chèques emplois pour la garde d'enfants.

Le *Jobs act* vient renforcer ces mesures, par un décret législatif présenté en Conseil des ministres le 20 février 2015, portant « dispositions visant à faciliter la conciliation des temps de vie et de travail ». Les mesures du décret sont expérimentales pour l'année 2015, leur prolongement au-delà étant notamment subordonné à la question de leur financement. Parmi ces mesures :

- en cas d'accouchement prématuré, le congé de maternité est allongé des jours de congé dont la femme n'a pas bénéficié avant l'accouchement, même si la période de congé dépasse la limite de 5 mois ;
- l'INPS continue à attribuer l'indemnité pendant la période du congé de maternité en cas d'interruption du rapport du travail pour licenciement, fin de l'activité de l'entreprise ou échéance du contrat ;
- le congé de paternité peut être étendu aux travailleurs autonomes et aux professions libérales (et non plus aux seuls salariés) pour tout ou une partie de la durée du congé maternité en cas de maladie de la mère, ou si la garde de l'enfant est confiée au père ;
- le congé parental facultatif payé (30 % de la rémunération) peut être obtenu jusqu'à la 6^e année de l'enfant (3 ans précédemment) ;

- le congé parental facultatif non payé peut être obtenu jusqu'à la 12^e année de l'enfant (8 ans précédemment) et il peut être utilisé sur une base horaire et non plus seulement sur une base journalière.

Mesures en faveur de l'emploi des seniors

La réforme Monti-Fornero de 2012 renforce la protection des seniors par un nouveau cadre juridique pour les départs collectifs des travailleurs à qui il manque quatre ans pour partir à la retraite : les coûts de ces départ collectifs sont mis à la charge de l'employeur, qui est donc incité à les maintenir en emploi.

Les mesures de lutte contre le travail informel

Le Plan triennal pour le travail du 30 juillet 2010 prévoyait de renforcer les mesures de contrôle et les services d'inspection. Toutefois, l'économie souterraine continuerait de représenter environ 21 % du PIB officiel (2013)⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ Données EURISPES.

3 Premiers éléments d'évaluation et perspectives

La particularité des réformes italiennes est d'avoir simultanément chercher à répondre, en mobilisant une très large palette d'instruments, à un double objectif :

- d'une part, apporter des solutions rapides pour enrayer la hausse importante du chômage constatée surtout depuis 2011 ;
- d'autre part, répondre de manière durable aux faiblesses structurelles qui handicapent le marché du travail italien depuis de nombreuses années (et en premier chef le dualisme du marché du travail et la faiblesse des taux d'activité).

Quelques éléments d'évaluation peuvent d'ores et déjà être dégagés quant aux effets de la réforme de 2012, encore modestes à ce stade. Quant au *Jobs act*, si son ambition est plus grande, il est encore prématuré d'en tirer des enseignements clairs. À cet égard, l'évaluation des réformes est d'autant plus difficile que, les réformes s'étant succédées rapidement, il est compliqué d'isoler les effets des unes et des autres.

3.1 La réforme Monti-Fornero de 2012

Le ministère de l'Économie et des Finances italien estimait que la réforme devrait permettre d'augmenter le PIB à moyen terme, son impact macroéconomique étant estimé entre 0,2 et 0,6 point de PIB à horizon 2015, et entre 0,8 et 2,5 points de PIB à moyen terme⁴¹⁰.

Une première évaluation de la réforme du marché du travail de 2012 a été publiée au début de l'année 2014 par le ministère du Travail italien⁴¹¹. De premiers effets positifs de la réforme, encore très limités, sont relevés : une augmentation du nombre de procédures de conciliation préalable au licenciement (+ 14,8 % au deuxième semestre 2013 par rapport à la même période de l'année précédente), une réduction légère de la durée des procédures de licenciement et du nombre de réintégrations d'office, une réduction prononcée du nombre de contrats atypiques à partir du deuxième trimestre 2012.

Une amorce de décrue du chômage ?

Le chômage a continué d'augmenter en 2013 et 2014. Malgré tout, depuis la fin de l'année 2014, quelques signes d'amélioration du marché du travail se font jour :

- une décrue du chômage a été entamée, de 13 % en novembre 2014 à 11,9 % en août 2015⁴¹² ;
- le nombre d'actifs occupés en août 2015 a atteint 22 566 000, ce qui représente une augmentation de 325 000, soit + 1,5 % sur un an ;
- à la même date, le nombre de demandeurs d'emploi s'élevait à 3 061 000, en diminution de 5 % sur un an ;

⁴¹⁰ Trottmann C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », note de l'Institut de l'Entreprise, février.

⁴¹¹ Ministero del Lavoro et delle Politiche Sociali, « Il primo anno di applicazione della legge 92/2012 », Quaderno, n° 1, janvier 2014.

⁴¹² Données ISTAT.

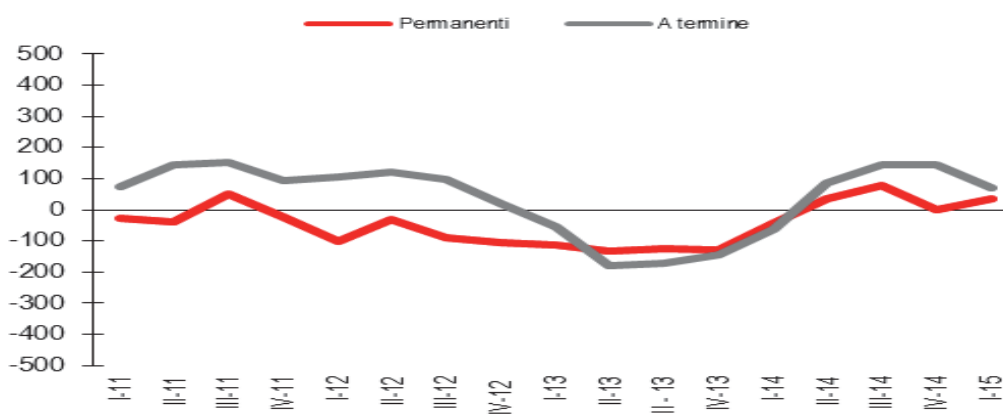
- le taux de chômage des jeunes a atteint 40,7 %, soit une diminution de 2,3 % par rapport à l'année précédente.

Il est cependant difficile pour le moment d'estimer si cette embellie est durable et d'apprécier dans quelle mesure elle est directement liée aux réformes du marché du travail.

Vers une moindre dualité ?

Les effets de cette première vague de réformes apparaissent ambivalents. D'une part, comme l'ont montré Leonardi et Pallini (2013), la réforme a entraîné une baisse relative des contrats autonomes parasubordonnés⁴¹³. D'autre part, si le nombre de contrats atypiques a diminué, la proportion des CDI et des contrats d'apprentissage en revanche n'a pas immédiatement progressé et la part des CDD a augmenté en 2014⁴¹⁴. La cotisation patronale additionnelle instituée sur les CDD n'a donc pas eu au moins dans un premier temps l'effet désincitatif espéré. Jusqu'en 2014, cela a pu notamment s'expliquer non seulement par la persistance de la faible activité, mais aussi par les interrogations des entreprises face aux nouvelles règles de licenciement introduites en 2012, pour lesquelles la jurisprudence n'est pas stabilisée et qui ont semblé donner au juge un fort pouvoir d'appréciation.

Graphique 11 : Évolution trimestrielle du nombre des emplois salariés selon leur durée



Source : données Istat (2015).

Au total, il apparaît à ce stade que la réforme Monti-Fornero n'a pas pu apporter, à elle seule et dans un contexte économique dégradé, de réponse globale aux difficultés d'accès à l'emploi de certaines catégories d'actifs, jeunes et femmes notamment.

Elle n'en a pas moins engagé ce qui peut à plus long terme constituer une rupture dans la dualité du marché du travail : une diminution sensible de la part des emplois « parasubordonnés ». La réforme Renzi cherche d'ailleurs à poursuivre et à amplifier cette orientation.

⁴¹³ Perche calano le assunzzioni, La Voce, juillet 2013.

⁴¹⁴ Commission européenne, *Italy in-depth review*, 2014.

Une négociation collective plus dynamique ?

L'impact des accords nationaux interprofessionnels de 2009, 2011 et 2012 visant à décentraliser les négociations collectives et à inciter au recours aux accords d'entreprise demeure pour le moment limité, comme en témoigne la diminution de 15 % entre 2011 et 2013 du nombre d'accords d'entreprise⁴¹⁵. Il est toutefois à noter que les incitations fiscales à la négociation d'accords d'entreprise ont eu un impact certain, puisqu'ils ont été le facteur déterminant la signature de 61 % des accords conclus en 2013.

Il reste que la dégradation du contexte économique tout au long des années 2012 à 2014 constituait à l'évidence un handicap supplémentaire à ce que la réforme produise des effets immédiats.

3.2 Le *Jobs act* de 2014-2015

Selon la plupart des économistes, l'impact du *Jobs act* devrait se faire sentir avant tout à moyen terme, aucun effet massif n'étant à prévoir avant 4 ans, même si les réformes sont selon eux de nature à participer à une diminution du chômage.

Le FMI estime que la réforme du marché du travail, prise isolément, aurait un impact positif mais mesuré sur la production⁴¹⁶ : + 1,1 % de PIB à horizon de 5 ans, + 1,8 % à long terme.

De fait, la réforme du marché du travail doit être assortie d'autres types de réformes pour maximiser ses effets. D'autres facteurs structurels expliquent en effet la faible croissance italienne malgré de réels atouts : un tissu d'entreprises familiales dynamiques, mais souvent peu capitalisées, un retard d'investissement depuis 2007, des conditions de financement bancaire des petites entreprises encore difficiles... Selon le FMI, si une réforme du marché des produits accompagnait la réforme du marché du travail, le PIB italien pourrait augmenter de 5,7 % après 5 ans, et de 10,5 % à long terme.

Par ailleurs, les effets possibles du *Jobs act* – et en particulier du nouveau CDI « à protection croissante » – sur la structure du marché du travail, et notamment sur sa dualité, dont la réduction est l'un des principaux objectifs de la réforme, pourraient le cas échéant être affectés par certains biais, soulignés notamment par Pietro Garibaldi lors de son audition.

Le premier biais tiendrait aux effets possibles de la concomitance des réformes du CDI et du CDD. En effet, alors même que la réforme fait du CDI la « forme commune de contrat de travail » et en transforme le régime pour le rendre plus attractif, le CDD est simultanément flexibilisé. Ces deux mesures peuvent sembler contradictoires, même si l'accent mis sur le CDD tient aussi au souci de voir l'emploi repartir au plus vite. Le risque est alors que les entreprises continuent de privilégier le CDD au CDI pour les nouvelles embauches. Les CDI sont certes favorisés en 2015 par des exonérations de cotisations sociales significatives, et qui semblent déjà produire un effet, mais ces dernières ne sont à ce stade que temporaires, même si le gouvernement s'est engagé à y affecter les surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions. Un débat sur la coexistence d'incitations parallèles en faveur tant du CDD que du CDI est ainsi en cours en Italie. Il est possible que le curseur ne soit pas définitivement figé et qu'au moment où les créations d'emploi seront réparties, le régime du CDD fasse l'objet d'un encadrement accru.

⁴¹⁵ Trottmann C. (2015), « Italie, le chemin escarpé des réformes », note de l'Institut de l'Entreprise, février.

⁴¹⁶ Antonin C. (2014), « Réforme du marché du travail en Italie: Matteo Renzi au pied du mur », note de l'OFCE, N° 48.

Le deuxième biais possible concerne l'asymétrie⁴¹⁷ entre le licenciement économique, pour lequel la possibilité de réintégration a été totalement supprimée, et le licenciement disciplinaire, pour lequel la possibilité de réintégration, bien que significativement réduite, persiste. Le risque est alors que le nombre de contentieux relatifs au licenciement ne diminue pas autant que prévu, les salariés licenciés pour motif économique pouvant être tentés de demander la requalification en licenciement disciplinaire. Deuxièmement, en l'absence d'indemnités légales pour les CDI conclus avant 2015, certains pourraient être incités à engager un procès dans l'espoir d'obtenir des indemnités, même si la procédure de conciliation rapide contribuera à atténuer ce risque à l'avenir.

Enfin, le nouveau CDI pourrait freiner la mobilité. En effet, toutes les nouvelles embauches se font désormais en CDI « à protection croissante », ce qui pourrait désinciter les salariés qui voudraient changer d'entreprise de le faire, de peur de perdre le bénéfice de leur ancien contrat, plus protecteur. De plus, l'incitation au recrutement en CDI par l'exonération totale des cotisations sociales pour une embauche en 2015 n'est pas applicable au recrutement de personnes qui étaient déjà en CDI. Le nouveau système d'assurance chômage, bien plus universel que par le passé, rend toutefois ce risque moins direct.

Ces biais éventuels sont cependant loin d'être avérés en pratique. **On observe en effet actuellement, parallèlement à l'entrée en vigueur du nouveau « CDI à protection croissante », une augmentation de la part des CDI dans les embauches**⁴¹⁸. Il est certes trop tôt pour y voir une tendance durable. Elle devra être confirmée par la suite.

Tableau 7 : Part des CDI dans les nouvelles embauches (premiers semestres)

	2013	2014	2015
Part des CDI dans les nouvelles embauches	29,7%	27,1%	33,8%

Lecture : de janvier à juin 2015, les embauches en CDI ont représenté 33,8 % du total des embauches, alors qu'elles n'en avaient représenté que 27,1 % de janvier à juin 2014.

Source : données INPS.

De même, on constate une **augmentation du taux de transformation des CDD en CDI** : il a augmenté de 34 % entre le 1^{er} semestre 2014 et le premier semestre 2015⁴¹⁹.

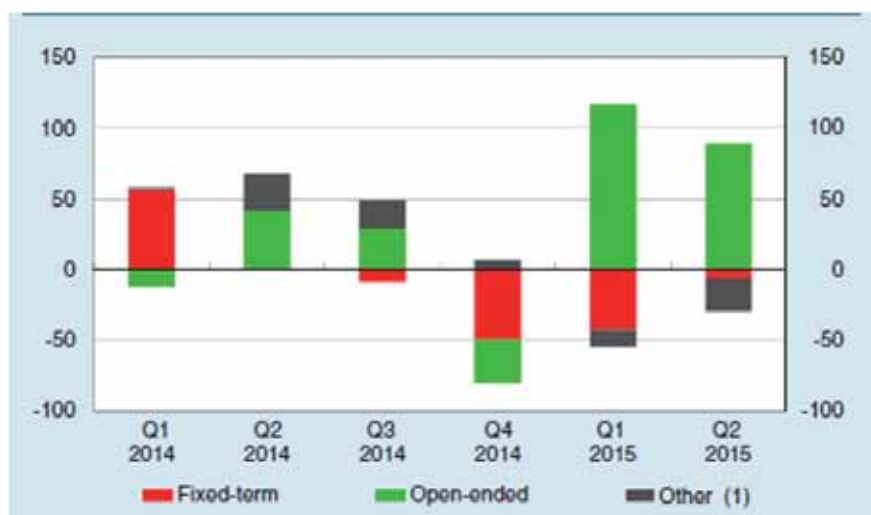
La croissance de l'emploi apparaît donc tirée, depuis le début 2015, par la croissance de l'emploi permanent (Graphique 12).

⁴¹⁷ Boeri, Garibaldi, Moen, 2014.

⁴¹⁸ On peut aussi noter que début 2015, 70 % des signatures de CDI ont consisté en des transformations de CDD.

⁴¹⁹ Données INPS (ce sont ainsi 277 000 CDD qui ont été transformés en CDI au 1^{er} semestre 2015).

Graphique 12 : Croissance de l'emploi selon le type de contrats



Lecture : le graphique présente par trimestre la croissance de l'emploi (en milliers) par rapport au même trimestre de l'année précédente, en distinguant la nature des contrats : CDI, CDD ou autres.

- (1) Les autres contrats sont principalement les contrats d'apprentissage, les contrats d'insertion, les contrats sur appel.

Source : Banque d'Italie, données du ministère du travail.

Dans une récente étude⁴²⁰, la Banque d'Italie a cherché à évaluer l'incidence des mesures du *Jobs act* dans la reprise de l'emploi. Sur la base des données de la région de Vénétie, elle estime que ces mesures seraient à l'origine d'environ un quart de la progression de l'emploi dans le pays, le reste s'expliquant pour l'essentiel par l'évolution de l'activité économique.

Dans la même étude, la Banque d'Italie a également tenté d'apprécier la part respective des exonérations sociales et des nouvelles règles de licenciement dans la croissance de l'emploi permanent constaté depuis le début de l'année. Elle estime que les exonérations sociales en expliqueraient les deux tiers, le tiers restant étant lié aux nouvelles règles de licenciement.

Si ces premières estimations devront naturellement faire l'objet d'enquêtes ultérieures comme le souligne la banque d'Italie, elles tendent à ce stade à souligner un impact significatif du *Jobs act* dans la composition des créations d'emploi et dans le mouvement de création d'emploi.

⁴²⁰ Banque d'Italie (2015), Economic Bulletin n° 4, octobre.

Conclusion

Au-delà de la situation très particulière de son marché du travail (hausse du chômage plus tardive, fort dualisme, situation très préoccupante de l'emploi des jeunes, faiblesse des taux d'activité), l'Italie se distingue de la plupart des autres pays européens au moins à un double titre :

- les réformes du marché du travail ont été pour l'essentiel lancées tardivement après le déclenchement de la crise : principalement en 2012, puis en 2014-2015 avec le *Jobs act* ;
- ces réformes apparaissent à la fois larges (elles concernent l'ensemble des institutions du marché du travail) et profondes (les changements prévus sont *a priori* importants).

S'il est naturellement prématuré d'évaluer l'impact de ces réformes, il reste que leurs effets dépendront aussi très largement des conditions de leur mise en œuvre. L'inflexion du marché du travail depuis la fin 2014 peut toutefois constituer à ce stade une première indication encourageante.

Pays-Bas

Introduction

Avant la crise de 2008, les Pays-Bas ne rencontraient pas de problème majeur sur le marché du travail, comparativement aux autres pays européens. Le taux de chômage était l'un des plus bas de l'Union européenne et le taux d'activité l'un des plus élevés, même si cette performance reposait en partie sur le développement du temps partiel, par ailleurs largement choisi, et sur un régime d'invalidité relativement étendu.

Les effets de la crise en matière d'emploi ont été dans un premier temps limités. Une stratégie de rétention de main-d'œuvre dans les entreprises, plus développée et plus intense que dans la plupart des autres pays européens, a permis de freiner considérablement les destructions d'emploi. En revanche, la seconde vague de la crise à compter de 2012 a conduit à une progression sensible du chômage. Elle a également fait apparaître certaines fragilités du marché du travail néerlandais et, en particulier, les conséquences du développement de la flexibilité à l'œuvre depuis la moitié des années 1990. Les emplois flexibles, sous différentes formes, ont sensiblement progressé au détriment des emplois en contrat à durée indéterminée, induisant une segmentation accrue sur le marché du travail.

Dans ce contexte, deux grandes séries de réformes ont été mises en œuvre par le nouveau gouvernement de coalition arrivé au pouvoir après les élections anticipées de septembre 2012, s'appuyant sur un accord bipartite conclu à la Fondation du travail en avril 2013 par les partenaires sociaux. La loi sur la « sécurisation de l'emploi » vise à lutter contre la dualité du marché du travail, d'un côté en assouplissant la réglementation des contrats permanents, notamment en matière de licenciements, de l'autre en renforçant la protection des contrats flexibles. La loi sur la « participation au marché du travail » procède quant à elle à une profonde réforme des dispositifs d'aide sociale, notamment ceux au bénéfice des travailleurs handicapés.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	76,0	74,2 ^b	73,1
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	3,2	5,0 ^b	7,5
– des jeunes (moins de 25 ans)	9,4	10,0	12,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	39,4	33,2 ^b	40,0
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	17,9	18,1	21,1
Indice de protection des contrats permanents	2,93*	2,88	2,94***
Indice de protection des contrats temporaires	1,17	1,17	1,17***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	1 301	1 424	1 486
Taux de croissance du salaire horaire réel	1,6	-1,0	-0,2***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	29,2*	31,9**	33,5 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	38,7	38,0	37,7
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	10,2	11,0	10,4***
Coefficient de Gini du revenu disponible	27,6	25,8	25,1***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

^p : provisoire

Sommaire

1	Éléments de contexte	210
1.1	Situation du marché du travail néerlandais	210
1.1.1	Une situation particulière en Europe.....	210
1.1.2	Jusqu'en 2008, des préoccupations tournées vers l'augmentation et la flexibilisation de la main d'œuvre.....	211
1.2	Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)	211
1.3	Les réformes structurelles avant la crise : la flexibilisation accrue du marché du travail néerlandais.....	212
1.3.1	La loi flexibilité et sécurité de 1999.....	213
1.3.2	Le développement des formes flexibles d'emploi.....	214
1.3.3	La loi sur l'assurance chômage	217
1.4	Les mesures conjoncturelles et sectorielles mises en œuvre pendant la crise	218
1.4.1	Les dispositifs de temps réduit.....	218
1.4.2	Les plans sectoriels de transition « d'emploi à emploi ».....	219
1.4.3	Le plan de lutte contre le chômage des jeunes.....	219
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre	220
2.1	La méthode des réformes	220
2.1.1	Le nouveau gouvernement de coalition.....	220
2.1.2	Une tradition de concertation et de négociation collective	220
2.1.3	Le contexte particulier de l'accord d'avril 2013.....	221
2.2	Les axes de réformes	222
2.2.1	Droit du travail et assurance chômage	222
2.2.2	L'élargissement du marché du travail	225
	Conclusion.....	228

1 Éléments de contexte

1.1 Situation du marché du travail néerlandais

1.1.1 Une situation particulière en Europe

Le marché du travail néerlandais présente de fortes spécificités en comparaison des autres pays de l'Union européenne.

- Le taux d'emploi, notamment chez les jeunes et les femmes, est particulièrement élevé : 76,1 % pour l'ensemble des 20-64 ans en 2014 contre 69,2 % en moyenne dans l'Union européenne.
- Le travail féminin s'effectue majoritairement à temps partiel (76,9 % des femmes en emploi en 2014, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne d'après Eurostat). Toutefois, le temps partiel est largement choisi puisque seulement 4 % des salariés à temps partiel souhaiteraient travailler davantage et sont disponibles pour le faire, contre 22,2 % en moyenne dans l'Union européenne.
- Le taux d'emploi des personnes ayant un handicap (42,7 % en 2011) est, quant à lui, en dessous de la moyenne européenne (47,3 %) et l'écart salarial avec les personnes non handicapées est le plus fort des pays de l'Union⁴²¹.
- Le taux de chômage est relativement faible, y compris pour les jeunes. En particulier, la part des jeunes de moins de 24 ans ni en emploi, ni en formation initiale ou continue (NEET) est la plus faible des pays de l'Union européenne (5,0 % en 2014, contre 12,4 % en moyenne dans l'UE)⁴²².
- Enfin, les inégalités salariales apparaissent plus faibles que dans l'ensemble de l'Union. La pauvreté au travail (4,2 %), qui est significativement plus faible que la moyenne européenne (8,9 %), touche plus particulièrement les travailleurs indépendants. Ces derniers représentent la moitié des travailleurs pauvres.

L'OCDE⁴²³ a fait observer en 2012 que le marché du travail néerlandais est divisé en un grand segment assez rigide et un petit segment flexible, sur lequel pèse de façon disproportionnée la charge de l'ajustement en cas de chocs extérieurs.

⁴²¹ Eurostat *news release* 184/2014.

⁴²² Source : données Eurostat.

⁴²³ OCDE (2012), *Étude économique des Pays-Bas*.

1.1.2 Jusqu'en 2008, des préoccupations tournées vers l'augmentation et la flexibilisation de la main d'œuvre

Dans le contexte d'un marché du travail relativement tendu, qui se caractérisait notamment par un chômage peu élevé et un nombre croissant de postes vacants, les préoccupations ont porté, avant la crise, principalement sur deux priorités :

- l'augmentation des taux de participation par un allongement de la durée moyenne du travail, particulièrement faible aux Pays-Bas, et par une augmentation de la participation des catégories structurellement peu actives, comme les femmes, les seniors ou les personnes en difficulté (jeunes issus de l'immigration, chômeurs de longue durée) ;
- une plus grande flexibilité des contrats, des horaires ou des lieux de travail.

1.2 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)

Les Pays-Bas ont abordé la crise avec l'un des taux de chômage les plus bas de l'Union européenne. Il était même descendu en-dessous de 4 % dans le courant de l'année 2008 (cf. Graphique 1).

Le marché du travail néerlandais a, dans un premier temps, relativement bien résisté à la crise, et en particulier mieux que lors du précédent ralentissement de 2003. Le taux de chômage n'a que faiblement augmenté pour ne dépasser que brièvement 5 % au début de l'année 2010, soit une hausse limitée à 1,5 point par rapport au point bas atteint au 3^e trimestre 2008. Le chômage au Pays-Bas est resté entre 2009 et 2012 l'un des plus faibles de l'Union européenne avec l'Autriche.

Le faible ajustement de l'emploi à la crise de 2008-2009 s'explique principalement par la rétention de main-d'œuvre opérée à grande échelle par les entreprises, mais aussi par un bref épisode de relance budgétaire⁴²⁴ (Wierink, 2014a). Confrontées avant la crise à des pénuries de main-d'œuvre dans la plupart des secteurs, les entreprises ont préféré garder leurs salariés, y compris ceux en contrats temporaires, pour conserver leur capital humain et éviter les coûts de licenciement et de nouveaux recrutements une fois la crise passée. La mise en œuvre de cette stratégie, beaucoup plus poussée que dans la plupart des autres pays européens, a été rendue possible par l'excellente santé financière des entreprises. Une partie de l'ajustement s'est également opérée via les salaires et le nombre d'heures travaillées, mais dans des proportions comparables aux récessions précédentes.

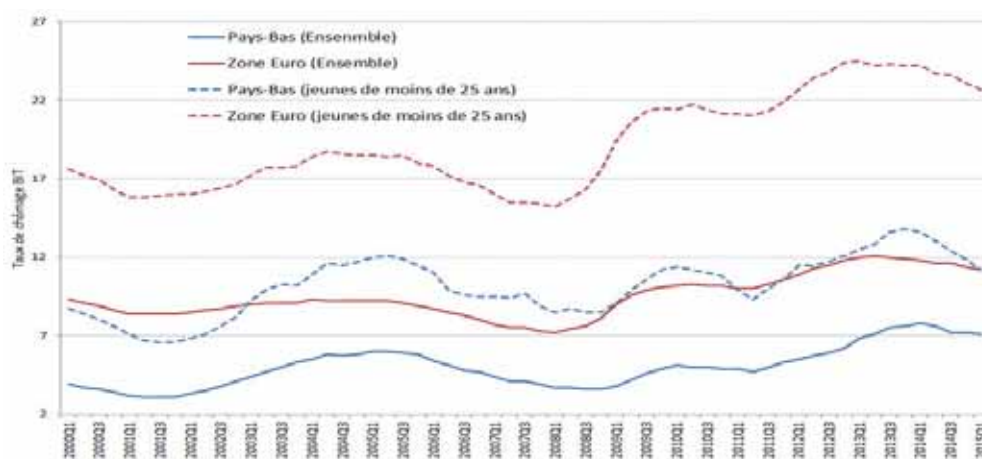
Contrairement aux épisodes de crise précédents, les régimes d'incapacité, dont les critères d'éligibilité ont été durcis à partir de 2005, n'ont pas servi à absorber l'afflux de nouveaux chômeurs.

⁴²⁴ À hauteur de 5 à 6 milliards d'euros pour 2009 et 2010 (Suyker W., 2013, « Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 », *CPB Achtergronddocument*, cité in Wierink, M. (2014a) « Le retour aux 3 % de déficit public, accélérateur du retrait de l'Etat social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre).

Toutefois, les Pays-Bas ont connu une double récession. Le chômage a augmenté plus sensiblement après 2012 pour atteindre un sommet à 7,9 % de la population active au début 2014. S'agissant des jeunes de moins de 24 ans, l'augmentation, bien que sensible, a été un peu moins rapide que dans les autres pays européens (cf. Graphique 1).

Les destructions d'emploi se sont concentrées dans les secteurs de la construction, de l'immobilier et de la finance. Le chômage de longue durée a progressé de manière ininterrompue depuis 2009, notamment chez les seniors, pour atteindre près de 3 % de la population active.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage aux Pays-Bas



Source : données Eurostat.

Depuis le redémarrage de l'économie, le pays a renoué avec les créations d'emploi et le chômage a reculé progressivement.

1.3 Les réformes structurelles avant la crise : la flexibilisation accrue du marché du travail néerlandais

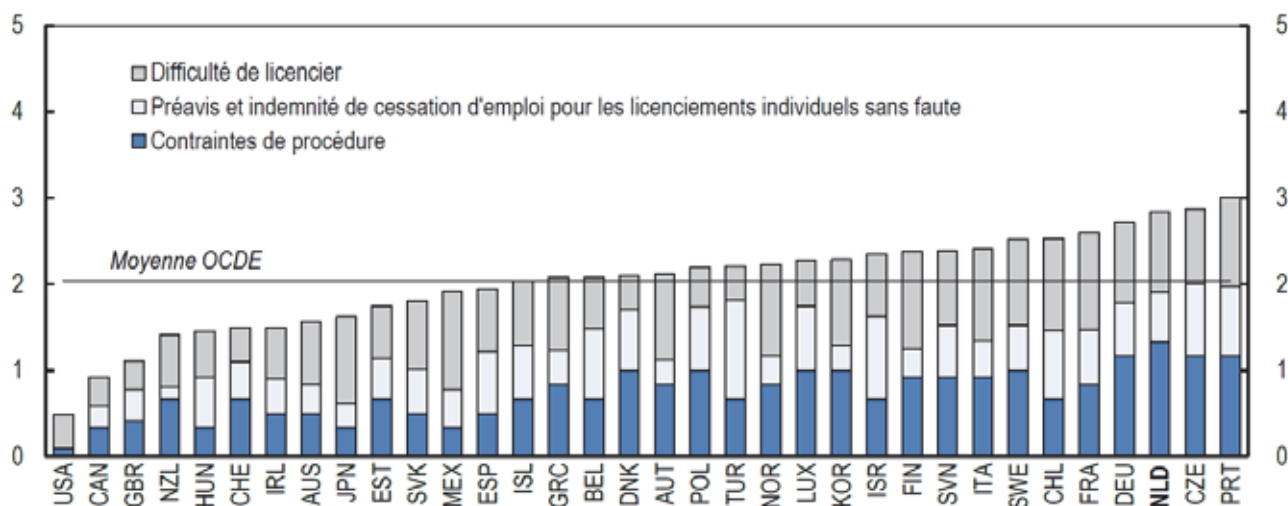
Depuis le milieu des années 1990, la politique de l'emploi a reposé sur un modèle de flexicurité et sur la promotion de mesures d'activation centrées sur le demandeur d'emploi et le contrôle de la recherche d'emploi. Dans les faits, la flexibilité du marché du travail s'est fortement accentuée. L'emploi temporaire sous toutes ses formes a sensiblement augmenté avec, en parallèle, une diminution du nombre de contrats à durée indéterminée : en 2007, selon l'OCDE, les Pays-Bas étaient ainsi le 3^e pays européen après la Pologne et l'Espagne pour la part des contrats temporaires dans l'emploi total.

La principale raison avancée par les employeurs pour expliquer cette évolution tient au coût du contrat à durée indéterminée induit par la réglementation du licenciement et les indemnités qui lui sont attachées. L'OCDE confirme que la législation applicable aux contrats permanents est très rigoureuse aux Pays-Bas (cf. figure *infra*).

En outre, le niveau des contributions de sécurité sociale est jugé élevé, notamment au regard de celles acquittées par les travailleurs indépendants pour qui, de surcroît, la contribution à un fonds de pension professionnel n'est pas obligatoire.

Graphique 2 : La législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats permanents

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé), 2013¹



Lecture : ¹ Décomposition de l'indicateur de protection des travailleurs réguliers contre les licenciements individuels (EPR). Cet indicateur recouvre trois aspects de la protection contre les licenciements : i) les contraintes de procédure auxquelles sont confrontés les employeurs lorsqu'ils entament une procédure de licenciement, telles que les obligations prévues en matière de notification et consultation ; ii) les délais de préavis et les indemnités de licenciement, qui varient généralement en fonction de l'ancienneté du salarié ; et iii) la difficulté de licencier, qui dépend des conditions devant être réunies pour pouvoir licencier un employé, ainsi que des conséquences qu'un licenciement jugé abusif peut avoir pour un employeur (indemnisation et obligation de réintégration, par exemple).

Source : OCDE (2013), Perspectives de l'emploi.

1.3.1 La loi flexibilité et sécurité de 1999

Le compromis sur la flexibilité externe, négocié en 1996 par les partenaires sociaux comme une contre-proposition au projet du ministre du Travail de l'époque de réformer la procédure de licenciement, a été repris quasi intégralement dans une loi *flexibilité et sécurité* en 1999. Les employeurs étaient plutôt favorables à une simplification de la procédure de licenciement qu'ils jugeaient longue et coûteuse. Cependant, plutôt que de modifier les règles du licenciement, les partenaires sociaux, sous l'impulsion des syndicats, ont retenu de faciliter le recours aux contrats flexibles tout en instaurant des garanties pour les salariés concernés.

La loi de 1999 a donc introduit :

- une extension de la durée des CDD (pour lesquels il n'y a pas de motif de recours comme en France) : trois renouvellements possibles sur 36 mois au lieu de deux dans la limite de deux ans auparavant ;
- une normalisation de l'intérim : le régime d'autorisation des entreprises de travail temporaire est supprimé ; l'accès à un contrat standard (CDD, puis CDI) avec l'entreprise d'intérim est prévu après 26 semaines de missions ;

- une régulation de l'emploi « ultra-flexible » (emploi sur appel, *cf.* Encadré 1) : les heures prévues au contrat mais non prestées doivent être rémunérées après les six premiers mois du contrat ; aucune séance de travail ne peut être rémunérée moins de 3 heures, sauf si le contrat prévoit plus de 15 heures hebdomadaires ; le contrat est présumé stable au bout de trois mois en cas de séances répétées chez le même employeur.

La loi *flexibilité et sécurité* a par ailleurs autorisé les partenaires sociaux à déroger à ces dispositions par accord de branche ou d'entreprise. Ces derniers ont amplement utilisé cette faculté.

Certains accords ont renforcé la flexibilité de l'emploi en CDD en permettant de conclure plus de trois CDD successifs avec un même salarié, pour une durée dépassant trois ans, et de raccourcir le délai de trois mois permettant de réenclencher une séquence de CDD sans requalification en CDI. À l'inverse, d'autres accords ont apporté plus de sécurisation en limitant le nombre ou la durée maximale des CDD.

La disposition qui prévoyait l'accès d'un intérimaire, au bout de 26 semaines, à un CDD puis un CDI (*cf. supra*), a été vidée de son contenu par les partenaires sociaux de la branche de l'intérim, par l'allongement de la période requise pour accéder au CDI, qui a pu atteindre trois ans et demi⁴²⁵.

1.3.2 Le développement des formes flexibles d'emploi

Quinze ans après la loi, les formes flexibles d'emploi se sont considérablement diversifiées⁴²⁶. Leur réglementation est assez différente du droit français et certaines formes d'emploi, comme le travail sur appel, ne pourraient exister en l'état dans notre pays (*cf. infra*).

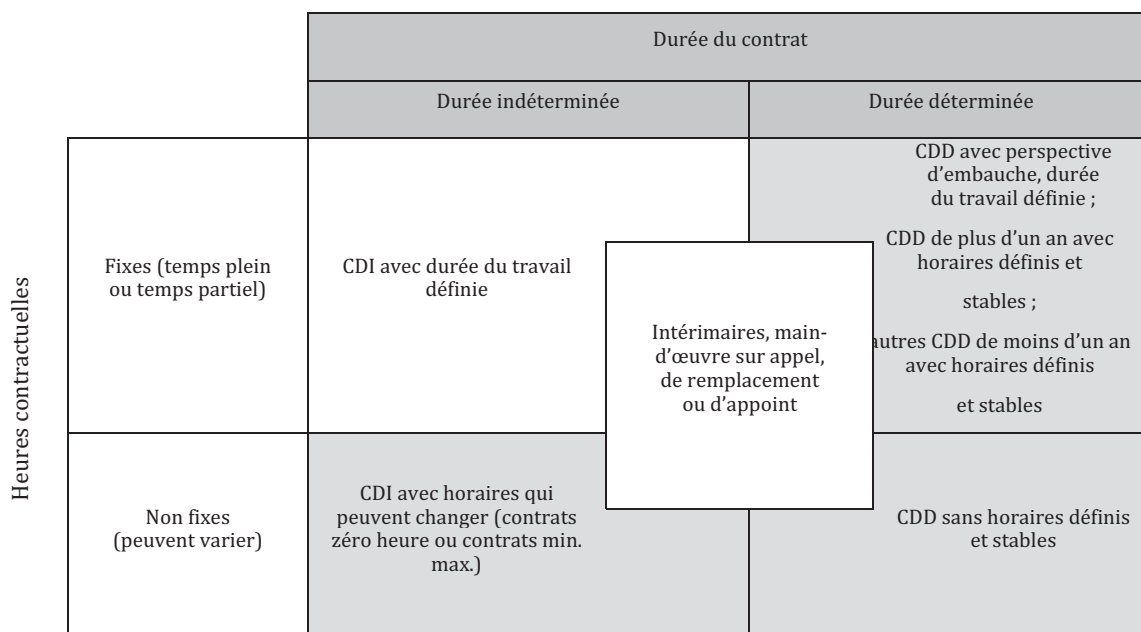
Aux Pays-Bas, la flexibilité tient à la fois à l'incertitude sur la durée du contrat et sur la durée du travail hebdomadaire à effectuer et qui sera rémunérée. Ces incertitudes concernent les salariés en contrat à durée déterminée quelles que soient ses modalités, les intérimaires, les salariés mobilisables sur appel et ceux en contrat à durée indéterminée sans horaires prédéterminés, par exemple le contrat zéro heure (*cf. figure infra*). Les formes flexibles d'emploi sont donc beaucoup plus variées qu'en France où elles se limitent pour l'essentiel au contrat à durée déterminée et à l'intérim.

Les travailleurs indépendants sans personnel (*free-lance*) constituent une forme supplémentaire d'emploi flexible.

⁴²⁵ Houwing, E. (2010), *A Dutch Approach to Flexsecurity? Negotiated Change in the Organisation of Temporary Work*, Thèse de l'Université d'Amsterdam.

⁴²⁶ Wierink, M. (2014b), « Pays-Bas : 15 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre.

Schéma 1 : Cartographie de l'emploi salarié aux Pays-Bas



Lecture : L'emploi flexible est représenté en grisé.

Source : Marie Wierink (2014b)⁴²⁷.

D'après Marie Wierink⁴²⁸, l'emploi flexible représenterait aujourd'hui près de 30 % de l'emploi total au Pays-Bas. Les CDD, dont les formes sont très diverses et dont le nombre a sensiblement augmenté pendant les années 2000 (18,4 % de l'emploi en 2011 contre 14,3 % dix ans plus tôt), en constituent la modalité la plus fréquente (*cf.* Tableau 1). Les séances de travail « sur appel » ou d'appoint représentent également une catégorie importante de l'emploi précaire (18,2 % de l'ensemble). En ajoutant à cette main-d'œuvre les salariés en CDI ou CDD sans durée de travail fixée au contrat, ce sont environ 30 % de travailleurs flexibles (environ 9 % de l'ensemble des travailleurs, soit 750 000 personnes environ en 2011) qui sont confrontés à l'absence de définition du temps de travail et par conséquent d'une rémunération régulière et prévisible. Ces contrats sont fréquents dans les services comme l'hôtellerie-restauration, le nettoyage ou la santé. L'intérim, bien que d'une importance significative, est loin d'être la forme dominante de l'emploi flexible. Enfin, les travailleurs indépendants sans personnel comptent pour un tiers des effectifs flexibles.

⁴²⁷ D'après Kösters L., Smits W., (2013), « Flexwerkers in Nederland, wie zijn het en waar werken ze ? », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (29) 2.

⁴²⁸ *Op. cit.*

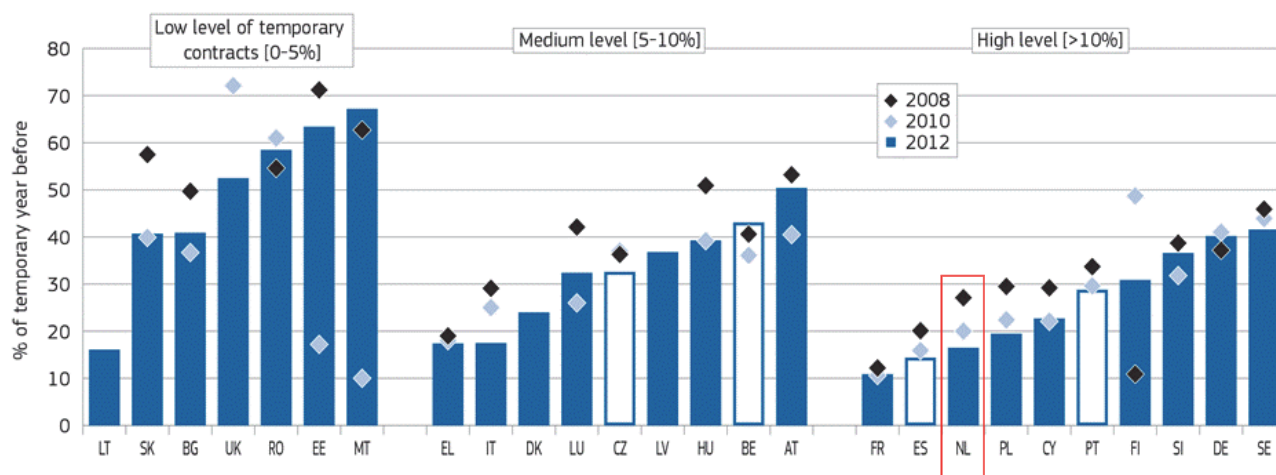
Tableau 1 : Répartition des travailleurs flexibles par type de contrat (2011)

Type de contrat	%
CDD avec perspective d'embauche en CDI	18,2
Autres CDD	6,0
Main-d'œuvre sur appel ou d'appoint	18,1
CDD sans durée de travail définie	6,8
CDD de plus d'un an	4,6
Intérimaires	8,2
CDI sans durée de travail définie	4,3
Indépendants sans personnel	33,9
Total	100,0

Source : Marie Wierink (2014b).

Les transitions de l'emploi flexible vers l'emploi stable sont structurellement peu nombreuses. L'OCDE explique cette situation, qui s'observe également en France et au Portugal, par la rigueur de l'encadrement des conditions de licenciement. De surcroît, ces transitions ont eu tendance à ralentir sur le long terme et plus particulièrement au cœur de la crise, en 2008-2010. Les CDD sont désormais moins souvent transformés en CDI (*cf.* Graphique 3). Cette tendance serait à mettre en relation avec le développement des nouvelles formes d'emploi flexibles (*payrolling, travail sur appel, contracting, indépendants sans personnel*).

Graphique 3 : Taux de transition de l'emploi temporaire à permanent (2008-2012)



Lecture : les pays sont classés en 3 groupes selon le taux d'emplois temporaires au sein des emplois salariés.

Champ : pour CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO et MT, les valeurs de 2011 remplacent celles de 2012. Les pays ayant réduit la protection de leurs législations entre emploi temporaire et permanent sont indiqués par des barres blanches.

Source : données Eurostat & EU-SILC, audition de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015.

Encadré 1 : Quelques formes d'emploi flexibles aux Pays-Bas

À la différence de l'intérim, l'entreprise de *payrolling* (détachement de main-d'œuvre) assume la gestion administrative et salariale d'un employé qui est directement sélectionné et recruté par l'entreprise utilisatrice. L'employé n'entre pas dans le champ conventionnel et salarial de l'entreprise utilisatrice. La fin du contrat commercial entre l'utilisateur et le *payroller* est reconnue comme motif de licenciement économique. Environ 140 000 salariés en 2010 seraient concernés par cette forme d'emploi, notamment dans l'hôtellerie-restauration, l'enseignement et l'administration publique.

Le travail sur appel concernait environ 330 000 salariés en 2011. Cette forme de travail peut prendre deux formes. La première est constituée par le contrat zéro heure par lequel le salarié, en CDI, s'engage à répondre à tout appel de travail. Seules les heures travaillées sont rémunérées. Aux termes de la loi flexibilité et sécurité de 1999 (*cf. supra*), les horaires sont stabilisés au bout de 3 mois de contrat. Dans le cas du « précontrat » qui constitue la seconde catégorie du travail sur appel, le salarié n'est pas tenu de répondre à l'appel. Chaque période de travail effectuée constitue un CDD qui ouvre droit à un CDI au bout du 4^e appel.

Le contracting constitue une forme de prêt de main-d'œuvre. Les personnels sont mis à disposition du donneur d'ordre pour une tâche précise mais ne bénéficient pas du régime salarial et conventionnel de l'entreprise utilisatrice.

Le phénomène des *indépendants sans personnel* s'est beaucoup développé au cours des années 2000. Ce groupe de travailleurs est passé de 6,4 % de la population active en 2000 à 9,5 % en 2014, soit un peu plus de 700 000 personnes. Derrière cette évolution se cacherait le développement du « faux travail indépendant » qui serait plus particulièrement fréquent dans les secteurs du transport, du bâtiment et des services postaux. Les conditions de travail sont plus souples et les travailleurs concernés sont moins bien couverts contre le risque d'inaptitude et en matière de retraite complémentaire que leurs homologues salariés.

1.3.3 La loi sur l'assurance chômage

En 2006, la générosité du système d'allocation chômage a été réduite. Les conditions requises pour en bénéficier ont été resserrées : au moins 26 semaines d'activité professionnelle au cours des 36 dernières semaines au lieu de 39 auparavant⁴²⁹. Ensuite, la durée maximale de versement des indemnités a été ramenée à trois ans et deux mois, contre cinq ans auparavant. En revanche, le montant d'allocation perçu par ceux ayant une faible ancienneté sur le marché du travail a été relevé. À partir d'octobre 2006, une allocation proportionnelle au salaire est versée à tous les demandeurs d'emploi indemnisables. Pendant les deux premiers mois, le montant journalier de l'allocation correspond à 75 % du dernier salaire journalier perçu, plafonné à 197 euros brut par jour (montant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014). À compter du 3^e mois, le montant

⁴²⁹ Des conditions moins restrictives sont toutefois aménagées pour les saisonniers et les personnes exerçant des professions artistiques.

journalier correspond à 70 % de cette même base⁴³⁰. Ces modifications n'ont pas empêché le système d'assurance chômage néerlandais de rester l'un des plus généreux en Europe⁴³¹.

Par ailleurs, passé six mois de recherche, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter un emploi nécessitant un niveau de formation inférieur, une expérience plus courte ou offrant un salaire plus faible que le dernier emploi. Après un an, tout emploi proposé par le conseiller-emploi est jugé « convenable ». Les chômeurs de longue durée sont donc tenus, depuis le 1^{er} juillet 2008, d'accepter tout emploi qui leur est proposé. Cette obligation s'applique, depuis le 1^{er} juillet 2010, aux offres d'emploi en intérim.

Enfin, le service public de l'emploi a fait l'objet d'une profonde réorganisation en 2009 par la fusion des organismes d'indemnisation et de placement. Le Centre pour l'emploi et les revenus (CWI)⁴³² a été intégré, le 1^{er} janvier 2009, au sein de l'Institut de gestion des assurances sociales des salariés (UWV), qui est placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales et gère l'ensemble des régimes d'assurance des salariés (maladie, chômage, incapacité au travail).

1.4 Les mesures conjoncturelles et sectorielles mises en œuvre pendant la crise

Pendant la crise de 2008-2009, concomitamment au bref épisode de relance budgétaire (*cf. supra*), et avec le soutien des partenaires sociaux qui ont signé un accord bipartite à la Fondation du travail le 25 mars 2009⁴³³, les interventions des pouvoirs publics ont été principalement de nature conjoncturelle. Elles ont porté sur trois domaines principaux : le dispositif de chômage partiel (temps réduit), la stratégie « d'emploi à emploi » et le plan de lutte contre le chômage des jeunes.

1.4.1 Les dispositifs de temps réduit

Les dispositifs de temps réduit ont été adaptés pour pouvoir s'appliquer plus facilement en cas de difficultés conjoncturelles.

Une première réforme a concerné, à partir de décembre 2008, les entreprises confrontées à une baisse de leur chiffre d'affaires de 30 % ou plus sur une période de deux mois. Le dispositif a été à nouveau réformé en avril 2009 pour permettre aux entreprises, sous réserve de l'accord des

⁴³⁰ Deux types d'indemnisation coexistaient dans l'ancien système selon le niveau d'activité antérieure. Les personnes ayant eu moins de 52 jours d'activité par an au cours de quatre des cinq années précédant l'entrée au chômage percevaient pendant six mois une allocation de base d'un montant équivalent à 70 % du salaire minimum. Pour les autres, l'allocation s'élevait à 70 % du salaire de référence pendant une durée variable, de 6 mois à cinq ans pour 40 ans de cotisations.

⁴³¹ UNEDIC (2004), Zoom 2004 : Emploi et parcours professionnels internationaux – Tendances et évolutions, janvier.

⁴³² Les CWI accueilleraient toutes les personnes sans emploi demandant une prestation, quelle que soit la raison de leur inactivité professionnelle (licenciement, handicap, exclusion) et indépendamment du statut d'indemnisation. Ils enregistraient les demandes d'allocation de chômage, ainsi que celles de pension d'invalidité et d'aide sociale, et constituaient les dossiers de demande d'allocation qu'ils transmettaient, selon le cas, à l'organisme de gestion des assurances sociales des salariés (UWV) ou au bureau municipal d'aide sociale.

⁴³³ Stichting van de arbeid, Akkoord, 25 maart 2009 ; Freyssinet J., « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale, BIT, Document de travail n° 12, mai 2010.

représentants des salariés, de réduire temporairement le temps de travail pendant que les salariés concernés recevaient une allocation chômage correspondant à la réduction des heures travaillées.

Ces mesures ont été de moindre portée qu'en Allemagne, notamment en raison de conditions de mise en œuvre plus strictes. Relativement peu d'entreprises y ont eu recours, préférant mobiliser les autres leviers de flexibilité interne, et les effets en termes d'emplois sauvegardés sont restés d'ampleur limitée.

1.4.2 Les plans sectoriels de transition « d'emploi à emploi »

La stratégie « d'emploi à emploi », élaborée en 2005, a été relancée au moment de la crise dans le cadre de plans sectoriels.

Un réseau de 33 centres de mobilité, financés par l'Etat (un budget de 600 millions d'euros était prévu), a été mis en place à compter de 2009 pour aider les salariés menacés de licenciement à retrouver rapidement un emploi par le biais d'actions de formation notamment.

Le service public de l'emploi a également installé, dans les territoires et en coopération avec les employeurs locaux, des bureaux de soutien sectoriel (*sector support desks*). Ces structures nouvelles, associant les organisations professionnelles, le service public de l'emploi et les collectivités locales, proposent des services taillés sur mesure pour le secteur concerné : placement, conseil en matière de gestion des ressources humaines, revalorisation de l'image du secteur, etc. Enfin, des aides financières ont été créées pour encourager la formation professionnelle des salariés menacés de licenciement (« bonus de reconversion » pour les entreprises qui embauchent un salarié licencié et lui offrent un programme de reconversion ; remboursement de la reconnaissance des compétences acquises pour les entreprises mettant en œuvre cette reconnaissance au profit de leurs salariés peu qualifiés menacés de licenciement).

1.4.3 Le plan de lutte contre le chômage des jeunes

Le plan de lutte de contre le chômage des jeunes, doté de 250 millions d'euros, avait pour ambition, grâce à la mise en œuvre de plusieurs programmes et à la mobilisation des dispositifs de formation professionnelle des branches, d'assurer aux jeunes, en dépit de la crise, un accès à un emploi en entreprise, une formation en apprentissage ou une expérience professionnelle.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

Deux grands ensembles de mesures, constitués par la *loi de sécurisation de l'emploi* et la *loi sur la participation*, ont été adoptés récemment.

2.1 La méthode des réformes

2.1.1 Le nouveau gouvernement de coalition

Une coalition réunissant les libéraux⁴³⁴ et les sociaux-démocrates⁴³⁵ est arrivée au pouvoir en septembre 2012 à la suite des élections anticipées. Le cabinet « Rutte 2 » (du nom du Premier ministre Mark Rutte) est installé en novembre 2012 après la conclusion d'un contrat de coalition. L'accord de gouvernement passé entre les deux partis a retenu comme objectif principal de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB en 2013, conformément aux recommandations européennes. Pour ce faire, il a prévu de continuer à réduire les dépenses publiques et d'engager de nombreuses réformes structurelles pour dégager au final 28,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires.

Dans le domaine social, il s'agissait notamment de réduire les dépenses sociales, d'accentuer la décentralisation des politiques sociales vers les municipalités, d'accélérer le recul de l'âge de la retraite et de réformer les retraites professionnelles complémentaires. En matière d'emploi, l'objectif affiché était d'accroître la réactivité du marché du travail afin de stimuler l'emploi, notamment celui des personnes handicapées ou éloignées du marché du travail. L'absence de majorité de la coalition au Sénat a contraint le gouvernement à s'assurer du soutien des partenaires sociaux pour faire adopter ses réformes dans le domaine social.

2.1.2 Une tradition de concertation et de négociation collective

En matière économique et sociale, les Pays-Bas ont une longue tradition de concertation, d'où le nom donné parfois de « modèle néerlandais de la concertation » (aussi nommé le « modèle polder »). Les décisions, notamment en période de crise, sont prises sur la base de négociations et d'un compromis entre partenaires sociaux et le gouvernement⁴³⁶. Au niveau national, les confédérations patronales et syndicales se rencontrent au sein de différents cadres de concertation : la Fondation du travail et le Conseil économique et social.

La Fondation du travail, institution privée créée le 17 mai 1945, constitue le cadre de concertation sur le domaine de l'emploi et du travail entre les confédérations patronales et syndicales au niveau national. Six organisations y sont représentées : trois pour les employeurs (confédération patronale ; fédération patronale des petites et moyennes entreprises, en cours de fusion avec la première ; fédération d'organisations agricoles et horticoles) et trois pour les

⁴³⁴ *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) : Parti populaire pour la liberté et la démocratie.

⁴³⁵ *Partij van de Arbeid* (PVDA) : Parti travailliste.

⁴³⁶ Les accords les plus connus sont par exemple l'Accord de Wassenaar en 1982 sur la modération salariale et la réduction du temps de travail et l'accord sur la flexisécurité en 1996.

salariés (confédération néerlandaise des syndicats (FNV) ; confédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) ; fédération syndicale des cadres moyens et supérieurs (VCP)). Le Conseil économique et social, fondé en 1950, réunit en nombre égal les représentants des organisations patronales, syndicales et des experts qualifiés, dits représentants de la Couronne.

Le « modèle polder » consiste en un dialogue institutionnalisé entre le gouvernement et les partenaires sociaux à l'occasion des concertations biannuelles sur les salaires, les conditions de travail, les régimes sociaux ou le système de santé, dans le cadre des institutions suscitées. Ce dialogue institutionnalisé est complété par un large maillage de négociations collectives décentralisées, souvent articulées avec les discussions menées à la Fondation du travail.

Il existe actuellement 900 conventions collectives en vigueur aux Pays-Bas. Environ 70 % des conventions de branche sont contraignantes, et certaines d'entre elles font l'objet d'extension. Environ 65 % des entreprises sont effectivement membres d'organisations directement signataires d'une convention collective. Et environ 80 % des salariés (près de 6 millions au total) dépendent d'une convention collective obligatoire.

Toutefois, ce modèle rencontre des difficultés. Le taux de syndicalisation (20 % environ aujourd'hui) est en baisse continue, avec un désintérêt plus marqué au sein des jeunes générations, et le monopole des grandes organisations fait aujourd'hui débat.

En revanche, la représentation patronale est bien organisée à la fois au niveau sectoriel et régional. La principale organisation VNO-NCW rassemble 150 branches, soit environ 90 % de l'emploi privé.

Dans le contexte actuel de crise, les négociations entre syndicats et représentants des employeurs débouchent plus difficilement sur un accord. Le nombre de conventions collectives signées a d'ailleurs baissé depuis 2010.

2.1.3 Le contexte particulier de l'accord d'avril 2013

Si la concertation est à la fois traditionnelle et ancrée dans de solides institutions, elle n'est pas exempte d'épisodes de ralentissement, voire de confrontation. L'accord d'avril 2013 a répondu à un contexte politique particulier : le gouvernement n'était pas en mesure de peser sur les partenaires sociaux pour obtenir leur coopération comme en 1982 ou en 1996⁴³⁷, mais avait néanmoins besoin de leur soutien.

En effet, la coalition des libéraux et des sociaux-démocrates arrivée au pouvoir en novembre 2012 n'était pas assurée de la majorité au Sénat et était donc en difficulté pour faire adopter les lois portant ces réformes. À cet égard, dans le domaine social, il était donc important pour le gouvernement de pouvoir s'appuyer sur les partenaires sociaux afin de légitimer les réformes projetées dans l'accord de gouvernement et trouver des soutiens dans l'opposition. Du côté des entreprises, le projet gouvernemental d'imposer des quotas de travailleurs handicapés soulevait de fortes réticences. Leurs organisations représentatives se sont donc engagées dans la négociation d'un accord social avec leurs partenaires syndicaux, permettant à la FNV, la principale organisation syndicale en pleine réorganisation depuis 2010 suite à des tensions

⁴³⁷ Jelle Visser et Anton Hemerijck ont parlé de « l'ombre de la hiérarchie » pour qualifier cette forme d'influence (Visser, Hemerijck, 1997, *A Dutch miracle, Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press).

entre courants radical et réformiste, de retrouver sa place dans le dialogue social tripartite (Wierink, 2014c⁴³⁸).

Les discussions avec les partenaires sociaux ont démarré à l'automne 2012 sous l'impulsion de Lodewijk Aasscher, ministre des affaires sociales et vice-président du gouvernement.

Constatant les « dérives de la flexicurité » néerlandaise, les organisations syndicales ont réussi à imposer que la question des abus de l'emploi flexible (non stable) ainsi que celle du « faux travail indépendant » soient traitées dans les discussions. En contrepartie, elles n'ont pas formulé d'opposition de principe sur les réformes du licenciement et des allocations chômage⁴³⁹ qui constituaient deux éléments essentiels de l'accord de gouvernement. Elles ont soutenu les organisations patronales dans leur démarche volontariste d'embauche de personnes handicapées.

Après des discussions difficiles à la Fondation du travail, un accord a été scellé le 11 avril 2013 et le gouvernement présente le même jour un document d'orientation reprenant l'essentiel de l'accord. Une vaste réforme de la législation de la protection de l'emploi a été adoptée en juin 2014 (*Wet Werk en Zekerheid*, loi de sécurisation de l'emploi). Elle vise à lutter contre la dualité du marché du travail en assouplissant la réglementation des contrats permanents, d'une part, et en renforçant la protection des contrats flexibles, d'autre part. Il est à noter que le compromis trouvé avec les partenaires sociaux était suffisamment solide pour que le vote de la loi soit obtenu sans grande modification⁴⁴⁰.

2.2 Les axes de réformes

2.2.1 Droit du travail et assurance chômage

La loi de sécurisation de l'emploi

L'objectif de la loi *de sécurisation de l'emploi* est de lutter contre la segmentation sur le marché du travail et d'encourager les transitions vers les contrats permanents. Elle abaisse les obstacles à l'embauche des salariés en contrat à durée indéterminée par un assouplissement de la procédure de licenciement pour la rendre plus rapide et moins coûteuse, renforce la protection des salariés en emploi temporaire ou flexible et réduit la générosité des allocations chômage.

Sa mise en œuvre se déroule en plusieurs étapes : les nouvelles dispositions relatives à la protection de l'emploi flexible sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et celles relatives au licenciement le 1^{er} juillet 2015. Les partenaires sociaux ont obtenu lors des négociations que le nouveau système d'assurance chômage ne s'applique qu'à partir du 1^{er} janvier 2016.

Les principales dispositions de la loi *de sécurisation de l'emploi* sont les suivantes.

⁴³⁸ Wierink, M. (2014c), « Austérité et réformes structurelles : influence limitée du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, mars 2014.

⁴³⁹ Sur laquelle elles obtiennent néanmoins quelques concessions par rapport à l'accord de gouvernement, avec notamment le maintien de la proportionnalité des allocations au salaire pendant toute la durée d'indemnisation, mesure appliquée à partir du 1^{er} janvier 2016.

⁴⁴⁰ Cremers J. (2014), « Pays-Bas. Le Parlement adopte le projet de réforme du travail flexible et du licenciement », *Planet Labor*, n° 8272.

Au 1^{er} janvier 2015, la protection des titulaires d'un contrat flexible est renforcée :

- introduction d'une indemnité de licenciement pour les CDD de plus de 24 mois ;
- resserrement des possibilités d'offrir ou d'étendre un contrat flexible :
 - les partenaires sociaux de la branche peuvent interdire les contrats zéro heure et les contrats sur appel ;
 - dans l'intérim, la période où l'intérimaire peut être mis à disposition et remercié sans formalité ni indemnité particulière (*clause d'agence*), fixée par la loi à 26 semaines, ne peut être étendue par accord collectif que jusqu'à 78 semaines (aucune limite auparavant) ;
- limitation du nombre de CDD successifs :
 - il ne peut être conclu au maximum que trois CDD de suite, avec un intervalle de moins de 3 mois entre chacun, sur une durée totale de 2 ans, contre 36 mois auparavant. Dans le cas contraire, le dernier contrat est requalifié en contrat à durée indéterminée ;
 - un salarié en CDD ne peut être réembauché qu'après une période de six mois (trois mois auparavant) ;
- modification de la période d'essai dans les CDD. La période d'essai est interdite pour les contrats de moins de 6 mois. Pour les contrats compris entre 6 mois et deux ans, elle est limitée à un mois. Le renouvellement d'un CDD ne peut prévoir une nouvelle période d'essai ;
- interdiction des clauses de non-concurrence dans les CDD, sauf motivation suffisante contrôlée par le juge ;
- introduction d'un préavis d'un mois pour notifier au titulaire d'un contrat de plus de 6 mois la reconduction ou non de son contrat.

Au 1^{er} juillet 2015, les procédures de licenciement sont modifiées⁴⁴¹ :

- le licenciement doit reposer sur un « *motif raisonnable* » dont la loi donne une liste complète⁴⁴². L'employeur doit, par ailleurs, faire la démonstration que le reclassement dans l'entreprise ou le groupe n'est pas possible ;
- la procédure de licenciement est modifiée dans le sens d'une plus grande égalité de traitement. Jusque-là, d'une part, on ne connaissait pas de système d'indemnité de licenciement légale et, d'autre part, la rupture du contrat de travail pouvait être actionnée selon deux voies, celle de la résiliation judiciaire ou celle de l'autorisation administrative de licenciement devant les services de l'emploi, au choix de l'employeur⁴⁴³. Dans le cas de licenciement individuel, seule la voie judiciaire emportait notification d'indemnités de rupture, progressivement normées selon un barème judiciaire⁴⁴⁴. Les licenciements

⁴⁴¹ Les anciennes dispositions légales s'appliquent aux ruptures de contrats initiées avant cette date.

⁴⁴² Le motif raisonnable correspond à : une « raison économique structurelle » liée, par exemple, à une situation financière fragile, une baisse du chiffre d'affaires, une réorganisation du processus de production, une évolution technologique, un arrêt de tout ou partie de la production, une relocalisation de l'entreprise ou la disparition d'une subvention au coût salarial ; une incapacité de travail ; un absentéisme pour maladie ; une performance insatisfaisante ; une faute personnelle du salarié, etc.

⁴⁴³ Sauf cas de licenciement collectif pour motif économique.

⁴⁴⁴ Le barème dit « formule du juge cantonal » prévoyait, par année d'ancienneté, 1 mois de salaire jusqu'à 45 ans, 1,5 mois après 45 ans, et 2 mois après 50 ans, indemnité majorée ou minorée selon l'imputation de la responsabilité de la rupture à l'employeur ou au salarié.

collectifs économiques étaient le plus souvent accompagnés de plans sociaux et d'indemnités conventionnelles. Cette dualité de voies conduisait à des inégalités de traitement de situations individuelles. La loi de juillet 2014 conserve les deux voies empruntées selon le motif du licenciement :

- l'agence nationale pour l'emploi, pour les licenciements pour raison économique ou liés à une incapacité de travail ;
- le juge, pour les motifs personnels ;
- les indemnités de rupture, réduites, s'appliquent dorénavant à tous les licenciements, quelle que soit la voie de leur traitement. Rebaptisées *indemnités de transition*, elles sont généralisées à tous les contrats de plus de deux ans (CDI et CDD, *cf. supra*). Elles sont fixées à un sixième du salaire mensuel par période de six mois d'ancienneté (soit un tiers du salaire par année d'ancienneté) entre deux et dix années d'ancienneté, et à un quart du salaire mensuel ensuite (soit la moitié par année), dans la limite de 75 000 euros ou un an de salaire si cette somme est inférieure⁴⁴⁵.
- Pour les salariés de plus de 50 ans, un régime transitoire s'appliquera jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Chaque période de six mois de travail accomplie après l'âge de 50 ans donne droit à une indemnité équivalente à un demi-salaire mensuel.
- les dépenses en matière de formation, de développement des compétences ou de réinsertion professionnelle, engagées par l'employeur, peuvent être financées sur l'indemnité de licenciement⁴⁴⁶, sous réserve du consentement préalable écrit du salarié⁴⁴⁷.
- la rupture du contrat par « *consentement mutuel* » est toujours possible mais elle doit désormais faire l'objet d'un accord écrit entre le salarié et son employeur.

Au 1^{er} janvier 2016, plusieurs modifications importantes sont introduites dans les règles d'indemnisation du chômage afin d'accélérer le retour en emploi des chômeurs :

- la durée maximale d'allocation chômage est réduite de 38 à 24 mois, la réforme s'appliquant par étapes aux nouveaux entrants seulement entre 2016 et 2019. L'accord d'avril 2013 prévoit que les partenaires sociaux pourront convenir, par accord de branche ou d'entreprise, d'un complément de durée d'indemnisation du chômage, jusqu'à 38 mois⁴⁴⁸ ;
- le rythme d'acquisition des droits à allocation chômage est ralenti : une année de travail ouvre droit à un mois d'allocation pendant les dix premières années de carrière, puis un demi mois les années suivantes ;
- la notion d'emploi « convenable » est élargie et le demandeur d'emploi ne peut plus refuser à partir de six mois de chômage (un an auparavant, *cf. supra*) un emploi ne correspondant pas à ses attentes, sous peine de perdre ses droits à allocation.

⁴⁴⁵ L'indemnité de transition est calculée à concurrence du nombre de périodes de six mois de travail entièrement accomplies.

⁴⁴⁶ Par exemple, les frais de formation y compris pendant l'exécution du contrat de travail, de reclassement ou les coûts liés à une période de préavis plus longue que le droit applicable pendant laquelle le salarié peut rechercher librement un nouvel emploi.

⁴⁴⁷ Le consentement n'est toutefois pas requis pour les coûts prévus par la convention de branche.

⁴⁴⁸ Dans le passé, de telles « réparations » conventionnelles de dispositions légales restrictives ont été déjà négociées dans le domaine de l'indemnisation des absences maladie et de l'inaptitude.

2.2.2 L'élargissement du marché du travail

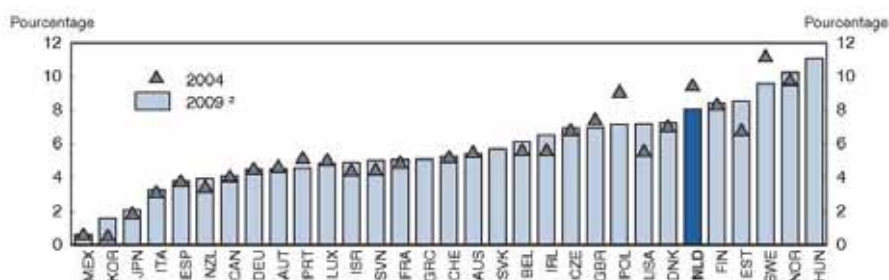
Comme la plupart des pays européens, les Pays-Bas sont confrontés au vieillissement démographique⁴⁴⁹. Développer l'offre de travail constitue un enjeu capital pour la croissance à long terme de l'économie.

Plusieurs mesures ont été introduites pour augmenter la participation au marché du travail.

Les personnes handicapées

Aux Pays-Bas, le nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité est particulièrement élevé (cf. Graphique 4). D'après l'OCDE, le pays a enregistré ces dernières années une forte augmentation du nombre de jeunes handicapés affiliés au système spécialement conçu à leur intention (Wajong), en raison de la décentralisation aux municipalités des responsabilités de financement de l'aide sociale et d'activation de ses bénéficiaires, et du durcissement des conditions d'admission au régime d'incapacité⁴⁵⁰. Cette décentralisation a incité les municipalités à transférer ces bénéficiaires au programme Wajong financé par l'État et à utiliser à d'autres fins les crédits ainsi libérés.

Graphique 4 : Bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population de 20 à 64 ans (%)



Lecture : 1. Dans les prestations d'invalidité entrent les prestations reçues des systèmes auxquels les bénéficiaires ont versé des cotisations (système contributif), des programmes financés par l'impôt général (système non contributif) et des systèmes d'assurance contre les accidents du travail. 2. Ou dernière année disponible : 2005 pour le Luxembourg ; 2007 pour le Canada, l'Espagne, la France, l'Italie et la Pologne ; 2008 pour l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Royaume-Uni et la Slovaquie ; 2010 pour le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, Israël et le Portugal.

Source : OCDE (2012), Étude économique des Pays-Bas.

⁴⁴⁹ Selon les dernières projections d'Eurostat, le ratio entre le nombre de personnes de plus de 65 ans et le nombre de personnes entre 15 et 65 ans devrait passer d'1 sur 4 en 2014 à 1 sur 2 en 2040.

⁴⁵⁰ En dehors des cas de handicaps lourds ou de naissance, du côté des municipalités, il s'agit d'un phénomène de vases communicants tandis que les parents concernés ont le souci d'aiguiller les enfants ou les jeunes touchés par des troubles psychiques ou du développement vers les dispositifs les plus protecteurs, avant qu'ils aient atteint l'âge de la majorité.

L'accord de gouvernement de 2012 prévoyait de réduire le coût des structures de travail protégées pour handicapés et de réformer les allocations pour les jeunes handicapés (*Wajong*).

La loi sur la participation au marché du travail, qui est entrée en application le 1^{er} janvier 2015, a fusionné et réformé plusieurs dispositifs d'aide aux personnes handicapées afin d'inciter à l'activité. La loi confie aux communes des responsabilités accrues en matière d'aide sociale et d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, que ce soit en emploi adapté ou en milieu ordinaire de travail. Il s'agit de faire gérer par les communes, dans un dispositif et une enveloppe de financement uniques, le lien à l'emploi de l'ensemble des allocataires du revenu minimum, des jeunes en situation « d'inaptitude » et des salariés des ateliers protégés.

La loi comporte en particulier les mesures suivantes :

- l'accès des jeunes de moins de 18 ans à l'indemnité d'invalidité (qui leur assure une allocation à hauteur du revenu minimum jusqu'à l'âge de la retraite) est restreint ;
- le nombre d'entrées dans les centres de travail adapté (*sociale werkplaatsen*) est réduit, avec l'objectif de leur suppression à terme, les communes sont incitées à placer les travailleurs handicapés en milieu ordinaire moyennant une subvention au salaire ;
- enfin, les ressources du ménage sont désormais prises en compte pour apprécier l'éligibilité à l'aide sociale et la loi instaure également une obligation de travail dans le secteur public en contrepartie du versement d'une allocation.

Hostiles à l'instauration d'une obligation d'emploi, les partenaires sociaux se sont engagés dans leur accord d'avril 2013 à créer, d'ici 2026, 100 000 nouveaux emplois dans le secteur privé et 25 000 dans le secteur public pour les travailleurs handicapés. Si l'objectif n'est pas atteint, les quotas deviendraient applicables avec d'éventuelles sanctions financières à la clé pour les entreprises qui ne les respecteraient pas⁴⁵¹.

Les jeunes

Le taux de chômage des jeunes est l'un des plus faibles de la zone euro. Seule l'Allemagne enregistre une meilleure performance. En outre, les écarts par niveau de formation, bien que sensibles et dans la moyenne de l'Union européenne, sont moins marqués qu'en France. Le taux de chômage des moins diplômés est supérieur d'un tiers à la moyenne des jeunes contre deux tiers en France (cf. Tableau 2).

⁴⁵¹ Le projet initial du gouvernement comportait une obligation d'emploi par les entreprises de 25 salariés et plus de personnes handicapées à hauteur de 5 % de l'effectif, sous peine d'une pénalité de 5 000 euros par travailleur manquant.

Tableau 2 : Taux de chômage des jeunes par niveau de qualification en 2014

	Pays-Bas	France	UE
Ensemble des jeunes de 15 à 24 ans	12,7	24,2	22,2
Inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2)	17,3	40,3	30,3
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement post-secondaire non-supérieur (niveaux 3 et 4)	9,6	23,0	19,9
Enseignement supérieur (niveaux 5-8)	7,6	14,4	16,5

Source : données Eurostat.

Le plan de lutte contre le chômage, lancé en 2013 par le gouvernement néerlandais, repose sur quatre piliers :

- 25 millions d'euros de cofinancement par l'État (à hauteur de 50 % maximum) sont mis à disposition des 35 régions du travail ;
- le développement d'offres de stage et d'apprentissage par accords sectoriels, avec possibilité de cofinancement ;
- 25 millions d'euros à destination des jeunes en formation dans l'enseignement professionnel secondaire afin d'améliorer leurs chances d'entrer sur le marché du travail ;
- nomination d'un Ambassadeur chargé de la lutte contre le chômage des jeunes sur une période de deux ans.

Ce plan a été renforcé au début de l'année 2015, suivant l'avis de l'Ambassadeur chargé de la lutte contre le chômage des jeunes. Les mesures retenues visent, d'une part, à améliorer l'adéquation de la formation au marché du travail, notamment via une information donnée aux étudiants sur les débouchés professionnels des formations vers lesquelles ils s'orientent, et, d'autre part, à renforcer l'approche régionale de la lutte contre le chômage des jeunes. Les « super communes » situées dans les 35 régions du travail vont bénéficier de moyens financiers supplémentaires (17,8 millions d'euros).

Conclusion

Il est bien entendu trop tôt pour mesurer l'effet de ces réformes, dont la mise en œuvre est très récente, et d'en évaluer l'efficacité.

D'après l'OCDE⁴⁵², les réformes récentes (loi sur la sécurisation de l'emploi et loi sur la participation au marché du travail) devraient accroître la population active et limiter favorablement la dépendance à l'aide sociale. L'organisation internationale reconnaît toutefois que les effets de ces différentes mesures se matérialiseront lentement et qu'ils devront être appréciés dans la durée.

Plusieurs aspects de la loi sur la sécurisation de l'emploi ont, depuis sa mise en œuvre, soulevé des interrogations. S'agissant des modifications des règles de licenciement, il apparaît que les salariés préfèrent toucher l'indemnité de licenciement plutôt que de voir une partie de celle-ci transformée en dépenses de formation. Les partenaires sociaux envisagent une réforme de ce système. Par ailleurs, dans le cadre de la liberté ouverte par l'accord et la loi de négociation des dérogations aux dispositions légales, la réduction de la durée des allocations chômage pourrait voir ses effets aménagés ou annulés par décision contraire des partenaires sociaux. La limitation des CDD à une période totale de 24 mois (contre 36 mois auparavant) avant la requalification en CDI comporte, pour les personnes concernées, un risque de perte d'emploi à l'approche de cette nouvelle échéance⁴⁵³. Enfin, début septembre 2015, l'engagement des partenaires sociaux à prolonger par accords décentralisés l'indemnisation du chômage au-delà de deux ans n'a pas encore été mise en œuvre en raison de divergences sur la gestion et le financement de cette « indemnisation de suite »⁴⁵⁴.

S'agissant de la loi sur la participation, plusieurs interrogations demeurent. Cette loi intervient simultanément à d'importantes coupes budgétaires sur les dispositifs sociaux. Les municipalités ne sont pas toutes préparées aux nouvelles responsabilités qui leur sont confiées. Enfin, le respect par les employeurs de leur engagement de créer 125 000 emplois pour des travailleurs handicapés n'est pas acquis.

Reste qu'au-delà de ces interrogations, la crise n'a pas fondamentalement mis à mal le « polder model ». Malgré l'ampleur du choc, le modèle de concertation sociale a continué à fonctionner et a su soutenir des réformes importantes non seulement pour répondre aux conséquences de la crise sur le marché du travail, mais aussi pour garantir sa pérennité à plus long terme.

⁴⁵² OCDE (2014), *Étude économique des Pays-Bas*.

⁴⁵³ Plusieurs grandes entreprises ont défrayé la presse quand ont été mises au jour des pratiques de non-renouvellement de contrats à durée déterminée juste avant la date d'application de la loi.

⁴⁵⁴ Herderschee G. (2015), « Spanningen in de coalitie over verlenging van WW », *Volkskrant*, 3 septembre.

Portugal

Introduction

La crise démarrée en 2008 a entraîné une dégradation importante du marché du travail au Portugal : de 8,6 % au 1^{er} trimestre 2008, le taux de chômage a atteint un pic de 17,4 % au 1^{er} trimestre 2013. Reflet d'une dualité marquée, l'ajustement du marché du travail au Portugal est d'abord passé par des réductions d'effectifs plutôt que par une adaptation des conditions de travail et de rémunération dans les entreprises.

Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des pays européens, la dégradation observée au cours de la crise ne fait pas suite à une période d'amélioration de la situation du marché du travail mais s'inscrit dans une certaine continuité, le taux de chômage suivant une tendance à la hausse depuis le début des années 2000. Le Portugal n'est en effet pas parvenu à absorber le ralentissement de l'activité du début des années 2000 en raison de la faiblesse d'un modèle productif qui s'est développé au cours des années 1990.

Si une réflexion autour des réformes nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché du travail était menée depuis le milieu des années 2000, la crise a accéléré le processus de réforme et renforcé son ampleur. Après une première phase où la priorité a plutôt été donnée à des mesures de soutien à l'emploi et aux personnes ayant perdu leur emploi, une série de lois portant réforme du marché du travail et formant un ensemble relativement cohérent ont été adoptées.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	67,6	63,8 ^b	62,6
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	8,5	13,3 ^b	14,5
– des jeunes (moins de 25 ans)	21,4 ^e	30,2	34,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	47,2	48,4 ^b	59,6
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	22,3	22,0 ^b	21,4
Indice de protection des contrats permanents	3,51*	3,31	2,69***
Indice de protection des contrats temporaires	2,29*	2,46	2,33***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	470	566	566
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,8	-3,9	2,3***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	11,5*	12,9**	12,6 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	37,3	38,0	41,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	18,1	18,0	18,7***
Coefficient de Gini du revenu disponible	36,8	34,2	34,2***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

^e : estimé

^p : provisoire

Sommaire

1	Éléments de contexte	232
1.1	La crise a exacerbé les faiblesses du marché du travail portugais	232
1.1.1	La crise a amplifié la dégradation de la situation du marché du travail déjà amorcée depuis le début des années 2000.....	232
1.1.2	La progression du taux de chômage des jeunes et de la part de chômage de longue durée s'est accélérée avec la crise	236
1.2	Des mesures conjoncturelles ont été mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi	238
1.3	Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008	239
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise	241
2.1	La méthode des réformes	241
2.1.1	Le séquençage des réformes du marché du travail.....	241
2.1.2	Comment ont été préparées les réformes ?	241
2.2	Les axes de la réforme.....	243
2.2.1	Droit du travail : régimes du licenciement et contrats de travail.....	243
2.2.2	La négociation collective	245
2.2.3	Le coût du travail	247
2.2.4	La flexibilité interne	248
2.2.5	L'assurance chômage	249
2.2.6	Les politiques actives du marché du travail.....	250
3	Premiers éléments d'évaluation	252
3.1	Situation actuelle	252
3.2	Quel a été l'effet des réformes ?	253
	Conclusion.....	257

1 Éléments de contexte

1.1 La crise a exacerbé les faiblesses du marché du travail portugais

1.1.1 La crise a amplifié la dégradation de la situation du marché du travail déjà amorcée depuis le début des années 2000

Les effets de la crise

À l'instar des autres pays d'Europe du sud notamment, le Portugal a connu une double récession au cours des dernières années.

Dans un contexte de crise économique et financière mondiale, le PIB portugais a enregistré une première diminution de 2 % au 4^e trimestre 2008⁴⁵⁵, qui s'est poursuivie pendant cinq trimestres consécutifs. Lorsqu'on considère l'ensemble de l'année 2009, le PIB s'est contracté de 3 % par rapport à 2008.

Malgré une nette amélioration en 2010 avec une augmentation du PIB de 1,9 %, la situation s'est à nouveau dégradée dans un contexte de crise des dettes européennes : le PIB portugais a de nouveau diminué à partir du 4^e trimestre 2010 et cela sans interruption jusqu'au 4^e trimestre 2012, soit une baisse cumulée de 8,4 %. Une légère reprise s'est amorcée en 2013, avec néanmoins une baisse sur l'année de 1,1 %, et s'est affirmée depuis : sur l'ensemble de l'année 2014, le PIB a affiché une progression de 0,9 %.

La dégradation de la conjoncture a entraîné celle, importante, du marché du travail portugais : de 8,6 % au 1^{er} trimestre 2008, le taux de chômage a atteint un pic de 17,4 % au 1^{er} trimestre 2013 (Graphique 1). Dans la moyenne européenne, entre 2009 et 2010, la hausse du chômage au Portugal a été particulièrement importante entre le milieu de l'année 2011 et le milieu de l'année 2013. Le Portugal a connu des destructions d'emploi massives au cours de cette période, de l'ordre de 13,4 %⁴⁵⁶, qui ont fait reculer l'emploi total à son niveau de 1995. Ces destructions ont été particulièrement importantes dans les secteurs de la construction, de l'industrie, de l'administration publique et dans les activités de commerce et de réparation. Elles se sont notamment traduites au Portugal par le départ d'une partie de la population active : entre 2008 et 2011, de l'ordre d'un tiers des immigrés avait quitté le pays, ce qui fournit une indication claire du manque d'emplois disponibles⁴⁵⁷ dans des secteurs comme la construction qui avait attiré initialement la main-d'œuvre étrangère.

Une exacerbation de difficultés d'avant-crise

La dégradation de la situation du marché du travail portugais est cependant bien antérieure à la crise. De 4,2 % en 2000, le taux de chômage avait plus que doublé en sept ans, suivant ainsi une évolution contraire à celle de la plupart des pays européens. Le Portugal n'est en effet pas

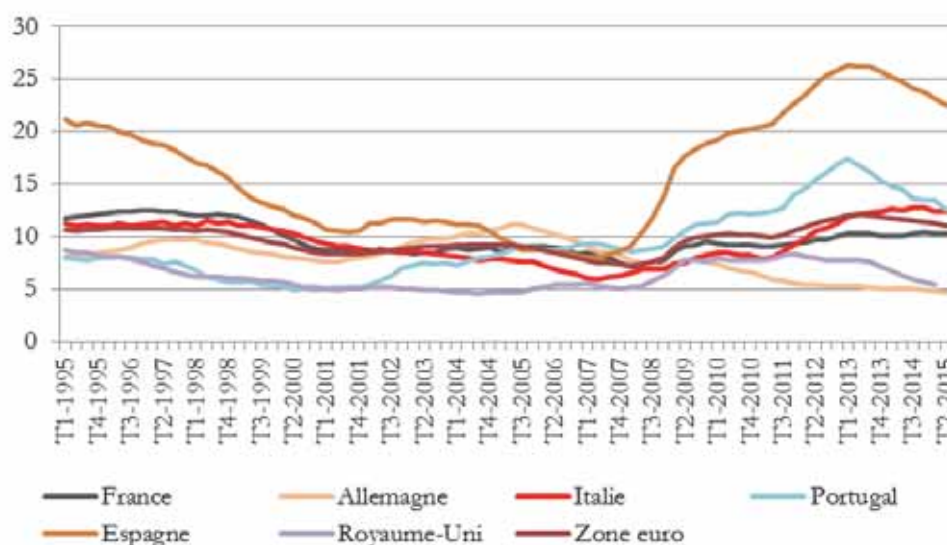
⁴⁵⁵ Source : données OCDE, taux de croissance du PIB par rapport au trimestre précédent, corrigé des variations saisonnières.

⁴⁵⁶ Source : données OCDE.

⁴⁵⁷ International Labour Organization (ILO) (2013), « Portuguese labour law and industrial relations during the crisis », *Working Paper*, n° 54, novembre.

parvenu à absorber le ralentissement de l'activité du début des années 2000 en raison de la faiblesse de son modèle productif. L'économie portugaise a notamment connu une mutation importante avec une réorientation de l'activité vers des secteurs de biens non échangeables⁴⁵⁸. Avec l'anticipation de l'entrée dans la zone euro, la demande domestique a fortement augmenté sous l'effet du développement de l'endettement. Cela s'est traduit par une forte hausse de la croissance et une chute du taux de chômage (de 7,4 % en 1995 à 4,2 % en 2000). Ce contexte a favorisé une hausse des salaires supérieure aux gains de productivité, provoquant une détérioration très importante de la compétitivité coût, mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage trimestriel dans plusieurs pays européens



Source : données OCDE.

Malgré une amélioration très nette du marché du travail depuis 2013, la situation sur le front de l'emploi reste encore dégradée au Portugal. Avec près de 170 000 emplois créés entre le 1^{er} trimestre 2013 et le 2^e trimestre 2015, le Portugal n'a encore récupéré que 24,6 % du total des emplois détruits (soit 690 000 entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2013)⁴⁵⁹. Malgré une réelle diminution du taux de chômage de 17,4 % au 1^{er} trimestre 2013 à 12,5 % au 2^e trimestre 2015, soit une des plus fortes baisses de l'UE sur la période, celui-ci reste encore supérieur à la moyenne européenne de 9,6 %.

À l'instar d'autres pays d'Europe du sud, les importantes destructions d'emploi au cours de la première phase de la crise s'expliquent notamment par le mode d'ajustement des entreprises aux évolutions de la conjoncture : **dans un premier temps, l'ajustement du marché du**

⁴⁵⁸ Les secteurs des biens non échangeables peuvent être définis comme les secteurs produisant des biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux. Ils recouvrent en particulier le secteur des services, mais aussi les secteurs de la construction, de l'immobilier, des services publics ou de l'énergie.

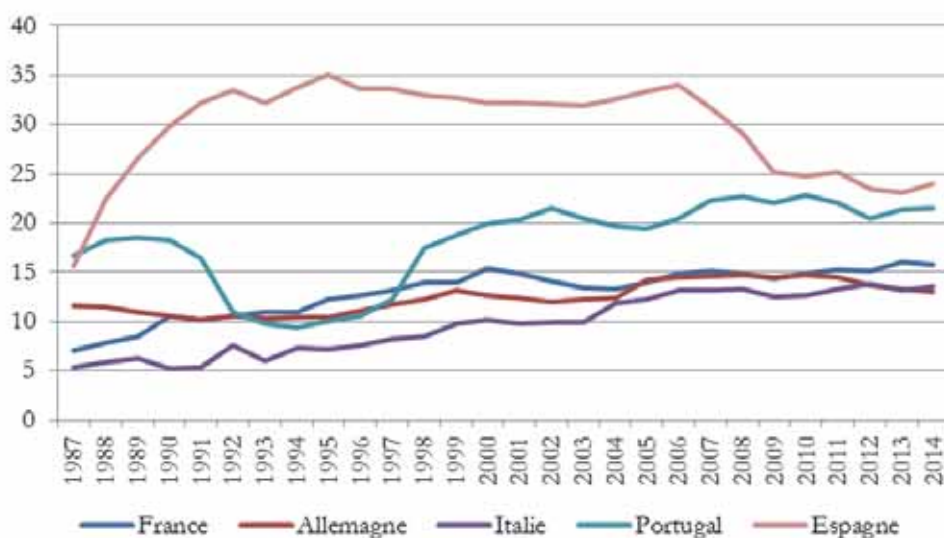
⁴⁵⁹ Source : données OCDE, calculs COE.

travail au Portugal est passé davantage par des réductions d'effectifs (flexibilité externe) que par une adaptation des salaires, des horaires et des conditions de travail (flexibilité interne).

Ce recours plus important à la flexibilité externe plutôt qu'à la flexibilité interne est **d'abord le reflet de la forte dualité du marché du travail portugais** au sein duquel coexistent d'un côté des emplois permanents bénéficiant d'une protection importante et, de l'autre, des emplois temporaires qui constituent un volet de flexibilité pour les entreprises. Sans nécessairement procéder à des licenciements, les entreprises peuvent s'ajuster à la conjoncture, en tout cas dans un premier temps, en cessant de renouveler les embauches en emploi temporaire. Avant la crise, en 2008, près de 22,7 % des salariés portugais étaient en contrat temporaire (Graphique 2), contre 14,9 % en moyenne dans l'UE-28⁴⁶⁰. Cette part a diminué jusqu'en 2012 pour s'établir à 20,5 % avant de connaître une légère hausse.

À cette dualité entre emploi temporaire et emploi permanent s'ajoute une autre forme de dualité très importante au Portugal : celle entre les travailleurs salariés et les prestataires de service indépendants rémunérés par le biais des *recibos verdes* (Encadré 1). Ces derniers sont très peu contraignants pour l'employeur, mais très peu protecteurs pour le prestataire. Ils concernaient de l'ordre de 900 000 personnes à la fin des années 2000⁴⁶¹, soit 16 % de la population active.

Graphique 2 : Évolution de la part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié dans plusieurs pays européens



Source : données OCDE.

⁴⁶⁰ Lorsqu'on s'intéresse au rôle de tremplin vers l'emploi permanent de l'emploi temporaire, le Portugal se situe dans une position intermédiaire par rapport aux autres pays européens. De seulement 20,6 % en Espagne, la part des personnes en emploi temporaire en 2008 qui étaient en emploi permanent en 2011 atteint 48,8 % au Royaume-Uni ou 55,2 % en Norvège, contre 38,6 % au Portugal d'après les données de l'OCDE.

⁴⁶¹ Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précaire à la tentation de l'exil », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 133, novembre.

Encadré 1 : Les *recibos verdes*

Les *recibos verdes* ou « reçus verts » ont été introduits au Portugal en 1978. Il s'agit d'une forme d'emploi indépendant réservé à l'origine aux professions libérales (médecins, avocats, consultants, etc.). La grande souplesse de ce système l'a toutefois rendu très répandu et il s'est développé bien au-delà du cadre pour lequel il avait été conçu initialement.

Les *recibos verdes* constituent un système de rémunération pour des personnes employées en tant que prestataire indépendant. Le recours à ce régime libère les employeurs de tout engagement et contrainte vis-à-vis des prestataires : ils ne sont pas tenus de verser de cotisations employeurs (celles-ci sont payées par l'employé) et les prestataires n'ont pas de prime d'ancienneté ni de congés payés. Les prestataires sont tenus d'acquitter leurs cotisations maladie et retraite après un an d'exonération.

Cette forme d'emploi ne concerne pas seulement les plus jeunes mais également de nombreuses personnes âgées de plus de 30 ans titulaires des « reçus verts » depuis une dizaine d'années. Elle est notamment très développée dans le secteur public (les communes notamment).

Elle peut donner lieu à une utilisation abusive dès lors que le prestataire exerce son activité dans les mêmes conditions qu'un salarié et se retrouve dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de son donneur d'ordre. En réponse à ces abus, le droit aux indemnités de chômage est étendu depuis 2013 aux indépendants et *a fortiori* aux *recibos verdes*, dont 80 % du revenu provient d'un seul donneur d'ordre (*cf. infra*).

Cet encadré s'appuie notamment sur : Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précarat à la tentation de l'exil », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 133, novembre.

Les destructions importantes d'emploi observées au Portugal au cours de la première phase de la crise sont également **le reflet de la faible capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture par une modification des salaires ou des conditions d'organisation du travail**. Contrairement à ce qui a été observé dans plusieurs autres pays, la durée moyenne annuelle du travail est restée à peu près stable au cours de la première phase de la crise et la diminution du nombre total d'heures travaillées s'est opérée en très grande partie au détriment de l'emploi. Malgré l'envolée du chômage dès le début des années 2000, le coût salarial unitaire a crû de façon quasi continue jusqu'en 2009 (*cf. infra*). D'après l'OCDE, cette difficile adaptation des salaires aux évolutions de l'activité tient en partie aux mécanismes de fixation des salaires et plus particulièrement à un recours très important à l'extension administrative des conventions collectives⁴⁶².

⁴⁶² OCDE (2012), « Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation de capitaux », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, juillet, p. 95-133.

1.1.2 La progression du taux de chômage des jeunes et de la part de chômage de longue durée s'est accélérée avec la crise

À l'instar de l'Italie ou de l'Espagne, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ont atteint des niveaux très préoccupants au Portugal. Mais contrairement à ces deux pays, au Portugal la crise démarrée en 2008 a accéléré des tendances préexistantes.

La crise a accéléré la progression du taux de chômage des jeunes initiée au début des années 2000. Inférieur à 10 % au début des années 2000, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a crû pour atteindre 16,7 % en 2008. Avec la crise, les jeunes ont vu leur taux de chômage plus que doubler pour atteindre 38 % en 2012 (Graphique 3). Malgré l'amélioration de la conjoncture observée à partir de 2013, ce taux était encore de 34,8 % en 2014. La part des jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation a progressé de façon continue entre 2008 et 2013 : de 10,2 % en 2008, cette part était passée à 14 % en 2013, soit un point au-dessus de la moyenne de l'UE-28⁴⁶³.

Alors que le diplôme joue un rôle protecteur vis-à-vis du chômage dans la plupart des pays, cela n'est pas le cas au Portugal : le taux de chômage des jeunes diplômés de 15 à 24 ans s'élevait à 26,9 % en 2008, contre 16,2 % pour les non diplômés (Eurostat)⁴⁶⁴. En moyenne dans l'Union européenne, le taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur était de 11,7 % en 2008, contre 21,3 % pour les non diplômés.

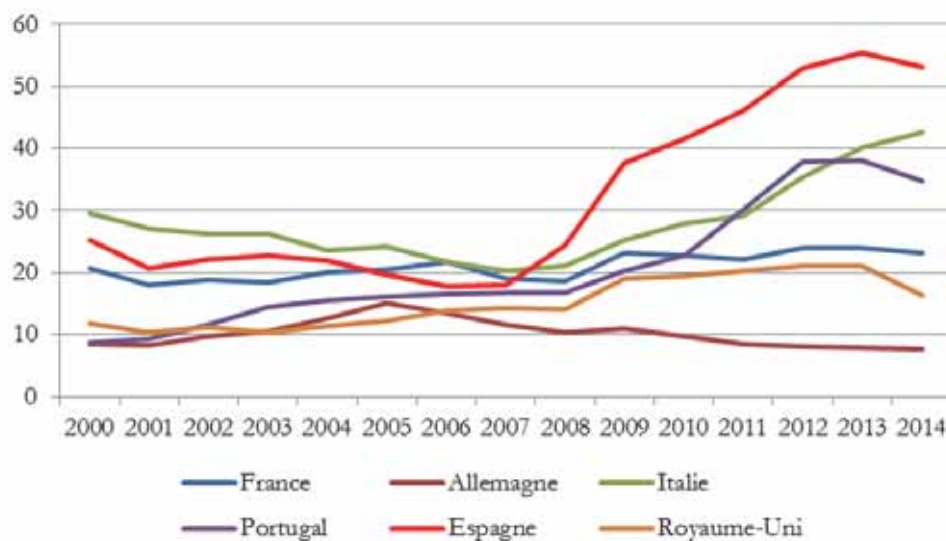
Cette situation atypique est à rapprocher notamment de l'évolution de la structure de l'économie portugaise. En raison d'un déclin important de l'emploi dans l'industrie, auquel s'ajoute un effort de recherche et développement longtemps insuffisant, y compris dans les services⁴⁶⁵, le Portugal peine en effet à offrir des emplois qualifiés en nombre suffisant à des jeunes dont le niveau de qualification a fortement augmenté au cours des dernières années. Parallèlement, la progression des activités de service, notamment au cours de la dernière décennie, avait permis de fournir des emplois aux personnes de faible niveau de qualification. Cela ne semble plus être le cas depuis la crise : le chômage des jeunes les moins qualifiés a en effet connu une progression particulièrement rapide pour atteindre 40,6 % en 2013, contre 37,5 % pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (données Eurostat).

⁴⁶³ Source : données Eurostat.

⁴⁶⁴ C'est-à-dire ceux qui ont un niveau de diplôme inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

⁴⁶⁵ Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précarat à la tentation de l'exil », *op. cit.*

Graphique 3 : Évolution du taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans dans plusieurs pays européens (2000-2014)



Source : données OCDE.

Déjà préoccupant avant la crise, le phénomène du chômage de longue durée s'est accru pour concerner désormais la moitié des personnes au chômage. De 35 % en 2003, la part du chômage de longue durée a crû rapidement pour atteindre 50,4 % en 2006 (Graphique 4). Après avoir connu une légère baisse, cette part est repartie à la hausse pour s'établir à 59,6 % en 2014, soit un des niveaux les plus élevés de l'Union européenne et de l'OCDE. En pesant sur l'employabilité des personnes, la progression du chômage de longue durée laisse craindre une progression du chômage structurel en raison d'effets d'hystérèse, le retour de la croissance ne suffisant pas, à lui seul, pour ramener le chômage à son niveau d'avant-crise⁴⁶⁶. D'après des estimations de l'OCDE, de l'ordre de 40 % de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait structurelle⁴⁶⁷.

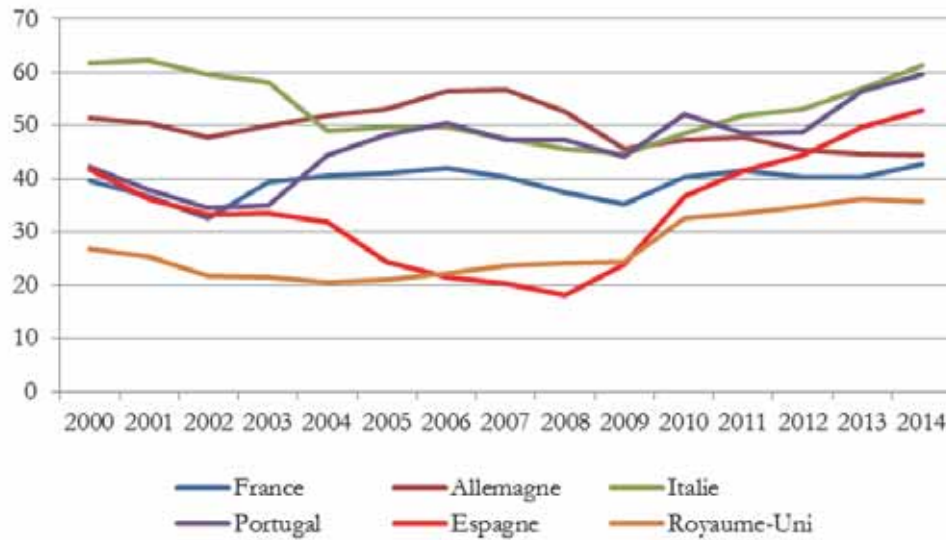
La grande générosité du système d'assurance chômage portugais est mise en avant par l'OCDE notamment pour expliquer l'évolution du chômage de longue durée. Caractérisé par un taux de remplacement relativement élevé et une durée d'indemnisation relativement longue dans la zone OCDE, le système d'assurance chômage tel qu'il existait avant la crise pouvait dissuader au retour à l'emploi et ainsi favoriser le développement du chômage de longue durée⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi*.

⁴⁶⁷ Audition d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

⁴⁶⁸ OCDE (2010), « Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable », chapitre 1, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, p. 23-58.

Graphique 4 : Évolution de la part du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens



Source : données OCDE.

1.2 Des mesures conjoncturelles ont été mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi

Face à la dégradation de la conjoncture, les gouvernements successifs ont introduit plusieurs mesures temporaires en vue d'accélérer la reprise et de limiter les conséquences négatives de la dégradation du marché du travail.

Un premier train de mesures temporaires – Initiative pour l'investissement et l'emploi (*Iniciativa para o investimento e o emprego*) – a été approuvé par le gouvernement en janvier 2009. Parmi les mesures contenues dans ce plan, certaines ont cherché à stimuler la demande de main-d'œuvre au moyen de réductions de charges sociales ciblées (emplois dans les petites ou microentreprises, seniors, bas salaires). Afin de favoriser le maintien en emploi, l'initiative de 2009 a également étendu le dispositif de chômage partiel dans certains secteurs particulièrement touchés par la crise comme l'automobile, le textile, l'habillement ou l'ameublement. Un troisième type de mesures a cherché à soutenir les personnes ayant perdu leur emploi, avec notamment la prolongation de six mois du droit aux allocations chômage et le raccourcissement de la période d'affiliation nécessaire pour pouvoir prétendre à une indemnisation (365 jours de travail salarié, au lieu de 450)⁴⁶⁹. La plupart de ces mesures ont été supprimées en mai 2010.

Des mesures mises en œuvre par la suite ont cherché à faciliter le recours aux contrats à durée déterminée. Ainsi, une augmentation temporaire du nombre maximum de contrats à durée déterminée successifs autorisés et de leur durée cumulée maximale a été introduite en janvier

⁴⁶⁹ OCDE (2010), *op. cit.*

2012⁴⁷⁰. Mis en œuvre afin de soutenir la compétitivité et la demande de travail, et devant être valable jusqu'à la fin de l'année 2014, ce régime de renouvellement exceptionnel des contrats à durée déterminée a fait place à un nouveau régime. Introduit le 7 novembre 2013 (loi 76/2013), ce dernier s'applique aux contrats à durée déterminée (2 ans maximum) arrivant à échéance. Il prévoit que les contrats à durée déterminée peuvent faire l'objet de deux renouvellements exceptionnels d'une durée totale maximale d'un an jusqu'à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, dans l'une des trois limites prévues par la loi depuis 2004 : (1) 18 mois lorsqu'il s'agit d'un premier emploi, (2) 2 ans lorsqu'il s'agit d'une nouvelle activité de durée incertaine ou d'une entreprise ayant moins de 750 salariés ou d'un contrat aidé et (3) 3 ans dans les autres cas. Les contrats renouvelés ne peuvent pas avoir un terme postérieur au 31 décembre 2016.

1.3 Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

Plusieurs réformes et initiatives avaient été mises en œuvre au Portugal en réaction à la détérioration des performances du marché du travail du début des années 2000. Ces réformes ont cherché notamment à flexibiliser le fonctionnement du marché du travail et à renforcer les incitations au retour à l'emploi.

Faisant suite à une première réforme engagée en 1989⁴⁷¹, la réforme de 2003 a cherché à apporter plus de souplesse au droit du travail. Mise en œuvre par le gouvernement de José Manuel Barroso, cette réforme s'est inspirée notamment de travaux de la Commission d'experts (la *Comissao de Analise e Sistematizacao da Legislação Laboral*), composée de onze juristes portugais spécialistes du droit du travail, et mise en place par le gouvernement précédent d'António Guterres⁴⁷². Elle a contribué à accroître la flexibilité interne au sein des entreprises, en introduisant notamment de nouvelles clauses qui facilitent la mobilité géographique et fonctionnelle des salariés. Elle a cherché à favoriser la flexibilité externe en (1) assouplissant le principe de « juste cause » qui prédominait jusque-là en matière de licenciement et en (2) allongeant la période d'essai. Autre mesure allant dans le sens d'une plus grande flexibilité externe : le recours aux contrats à durée déterminée a été facilité, en allongeant la durée autorisée de ces contrats et en élargissant l'éventail des situations dans lesquelles cette forme d'emploi peut être utilisée. La réforme de 2003 a introduit la possibilité de déroger aux accords collectifs tant de manière moins favorable que plus favorable aux employés, sauf si la loi, par sa nature, s'opposait à ce type de dérogations. Cette dernière condition a toutefois soulevé des problèmes d'interprétation, les professionnels du droit et les tribunaux ne s'accordant pas sur les dispositions légales auxquelles il était possible de déroger⁴⁷³. Elle a finalement mis fin au principe de survivance des conventions collectives qui garantissait aux salariés la non-remise en

⁴⁷⁰ Loi n° 3/2012 du 10 janvier.

⁴⁷¹ Il s'agit de la première réforme mise en œuvre depuis le rétablissement de la démocratie à aller dans le sens d'un assouplissement de la législation en matière de licenciement. Cette loi a notamment élargi l'éventail des motifs qui peuvent être invoqués pour licencier des salariés en contrat permanent et a assoupli la procédure de licenciement pour les entreprises de moins de 20 salariés. Des modifications du régime des contrats temporaires ont également été introduites, les conditions d'utilisation de ces derniers étant restreintes.

⁴⁷² Caune H. (2014), « Portugal. Code du travail et contrainte européenne », *Pages Europe*, La Documentation française, mars.

⁴⁷³ Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

cause des droits négociés dans les conventions collectives, même lorsque celles-ci devenaient caduques. Malgré cette réforme, la législation de protection de l'emploi, notamment de l'emploi permanent du Portugal, continuait à être considérée comme l'une des plus restrictives au sein des pays de l'OCDE (*cf. infra*).

Plusieurs changements ont par ailleurs été apportés en 2006 au régime d'assurance chômage, afin de durcir les conditions d'ouverture des droits et de renforcer les incitations à reprendre une activité⁴⁷⁴. Parmi les changements les plus importants apportés par cette réforme peuvent être cités l'introduction d'une obligation pour les demandeurs d'emploi indemnisés de se présenter à l'agence pour l'emploi tous les 15 jours afin de stimuler la recherche active d'emploi, ainsi que l'alourdissement des sanctions pour lutter contre la fraude. En cas de rupture du contrat à l'amiable, la possibilité offerte aux salariés de recevoir des allocations chômage a par ailleurs été strictement limitée.

⁴⁷⁴ OCDE (2008), « Améliorer le fonctionnement du marché du travail », chapitre 4, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, 2008/9, p. 131-156.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise

2.1 La méthode des réformes

2.1.1 Le séquençage des réformes du marché du travail

En réponse à l'accélération de la dégradation de la situation de son marché du travail à partir de 2008, le Portugal a adopté toute une série de réformes et mesures structurelles.

Une première réforme a été adoptée en février 2009. Dans la continuité de celle de 2003, cette réforme a notamment cherché à renforcer la flexibilité interne en introduisant le principe de la « banque d'heures » qui permet à une entreprise, dans une certaine limite, d'allonger ou de réduire la période normale de travail. Elle a également introduit des changements visant à faciliter les procédures de licenciement et à promouvoir la négociation collective au niveau sectoriel et des entreprises.

Une série de lois portant réforme du marché du travail et formant un ensemble relativement cohérent ont ensuite été adoptées entre 2011 et 2013. Parmi cet ensemble de textes, c'est la loi n° 23/2012 du 25 juin 2012 qui constitue la réforme la plus vaste et la plus importante parmi les réformes menées au Portugal au cours des dernières années. Avec ces lois, le gouvernement portugais a cherché à la fois à favoriser la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et à réduire la dualité du marché du travail. Il s'agissait également de favoriser le retour à l'emploi rapide des personnes au chômage. Les différentes mesures prises ont poursuivi plus précisément les objectifs suivants : (1) assouplir le régime de licenciement, (2) dynamiser et décentraliser le système de négociation collective, (3) faciliter l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne, (4) réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises, (5) améliorer le système d'assurance chômage ainsi que les politiques actives du marché de l'emploi.

Dans un contexte de reprise économique et sans doute compte tenu de la perspective des élections législatives de l'automne 2015, le rythme des réformes s'est ralenti à partir de 2014. La priorité semble désormais être donnée aux dispositifs d'activation, avec le lancement du programme *Garantia Jovem*, en 2013 ou encore le programme *Reactivar* en 2015.

2.1.2 Comment ont été préparées les réformes ?

La réforme adoptée en 2009 se distingue de celles adoptées entre 2011 et 2013 par le contexte dans lequel elle a été préparée, mais aussi par son mode d'élaboration.

La réforme de 2009 a été préparée bien avant la crise. Elle découle en effet en partie du travail réalisé par une commission d'experts, nommée en 2005 lors de l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement socialiste, pour réfléchir à une nouvelle réforme du droit du travail. Il en a résulté un Livre blanc sur la réforme du marché du travail, qui a été discuté en juin 2007

dans le cadre de la Commission permanente de la concertation sociale⁴⁷⁵. En juin 2008, un accord tripartite visant à l'adoption d'une nouvelle réforme du marché du travail était conclu avec, côté syndical, la seule signature de l'UGT – *Uniao Geral de Trabalhadores* (Union générale des travailleurs), la plus petite des deux principales organisations syndicales. La principale organisation syndicale, la CGTP – *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (Confédération générale des travailleurs portugais), a rejeté tous les accords de nature multidimensionnelle, réservant au cours de cette période sa signature pour des accords sur des thèmes plus circonscrits tels que la santé, la sécurité au travail ou la formation professionnelle⁴⁷⁶. La réforme de 2009 (loi n° 7/2009 du 12 février) a repris en grande partie les termes de l'accord tripartite de juin 2008 : la crise qui a éclaté après la signature de l'accord n'a pas entraîné de réexamen de son contenu⁴⁷⁷.

Les réformes mises en œuvre entre 2011 et 2013 ont, quant à elles, été préparées dans un contexte de dégradation budgétaire importante. Déjà déficitaire avant la crise (– 3 % en 2007), le Portugal présentait un déficit de 11,2 % du PIB en 2010⁴⁷⁸. De 68,4 % en 2007, le ratio dette publique sur PIB a augmenté rapidement au cours de la crise pour atteindre 96,2 % en 2010. Si le déficit s'est réduit pour s'établir à 4,5 % en 2014, la dette a crû de façon continue pour atteindre 130,2 % cette même année.

Même si elles se situent dans une logique similaire à celle suivie depuis le début des années 2000, les réformes mises en œuvre entre 2011 et 2013 sont de plus grande ampleur et répondent dans une très large mesure aux demandes et recommandations émises par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI. Face à l'ampleur de la dégradation des finances publiques, le gouvernement portugais a en effet déposé une demande d'assistance financière auprès de la troïka en avril 2011. Un mois après, un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) était signé entre le gouvernement portugais et la Troïka prévoyant, outre des mesures d'ajustement budgétaire, un certain nombre de réformes structurelles et notamment une réforme du marché du travail comme contrepartie à l'aide financière versée.

Si les différents textes de loi portant réforme du marché du travail ont tous **fait l'objet d'accords tripartites, il convient de souligner que seule l'une des deux principales organisations syndicales, l'UGT, en a été signataire.** Les différentes réformes mises en œuvre à la suite de la signature du protocole d'accord ont par ailleurs fait l'objet d'une **vive contestation de la part des organisations syndicales, avec l'appel à plusieurs grèves générales entre 2010 et 2013.** Plusieurs mesures mises en place après le protocole d'accord de 2011 ont par ailleurs été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle et de ce fait ont été soit supprimées soit modifiées pour prendre en compte le jugement de la Cour.

⁴⁷⁵ Instance de concertation tripartite, la Commission permanente de la concertation sociale (*Comissão Permanente de Concertação Social*) a été créée en 1984.

⁴⁷⁶ Freyssinet J. (2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », Bureau international du travail (BIT), *Document de travail*, n° 12, mai.

⁴⁷⁷ Freyssinet J. (2010), *ibid.*

⁴⁷⁸ Source : données Eurostat.

2.2 Les axes de la réforme

2.2.1 Droit du travail : régimes du licenciement et contrats de travail

Un volet important des réformes mises en œuvre au Portugal depuis la crise concerne le droit du travail. En dépit des réformes engagées dans les années 2000 (*cf. supra*), la législation de protection de l'emploi au Portugal était encore considérée comme particulièrement restrictive à la veille de la crise. En 2008, le Portugal figurait ainsi parmi les pays où la législation en matière de licenciements individuels et collectifs était la plus stricte selon les indicateurs synthétiques de protection de l'emploi de l'OCDE. Et cela surtout en ce qui concerne le licenciement individuel, la législation en matière de licenciement collectif étant relativement souple. Le Portugal présentait également l'un des écarts les plus importants entre la protection des emplois permanents et celle des emplois temporaires.

Les réformes mises en œuvre entre 2009 et 2013 ont cherché à assouplir le régime du licenciement objectif. Les principales modifications introduites par ces réformes ont été les suivantes :

- **la procédure de licenciement individuel a été simplifiée**⁴⁷⁹. Depuis la réforme de 2009, la phase d'instruction qui devait être initiée par l'employeur pour licencier et au cours de laquelle il avait l'obligation d'écouter la défense du salarié est désormais à l'initiative du salarié. Tandis qu'auparavant toute irrégularité dans la procédure suffisait à rendre le licenciement illicite, il faut désormais une irrégularité dans les principales étapes de la procédure. Une mesure adoptée dans le cadre de cette réforme est plutôt en faveur des salariés : en cas de contestation du licenciement par le salarié, ce dernier doit uniquement signer une demande auprès du tribunal compétent, la charge de la preuve de la licéité du licenciement incombant à l'employeur ;
- **les critères d'ordre de licenciement en cas d'extinction de poste ont été assouplis**. Pour fixer l'ordre des licenciements, le critère d'ancienneté qui était utilisé jusque-là a été supprimé par la réforme de juin 2012 et remplacé par des critères « objectifs et non discriminatoires » fixés par l'employeur lui-même. Rejetée par la Cour constitutionnelle⁴⁸⁰, cette mesure a été adaptée et précisée en 2014 par le législateur⁴⁸¹ qui a défini une hiérarchie de cinq critères devant être respectés par l'employeur : une moins bonne évaluation des performances ; des compétences académiques et professionnelles moindres ; un coût de maintien dans l'emploi plus élevé ; une expérience plus faible dans le cadre du poste de travail ; une plus faible ancienneté ;
- **les motifs de licenciement pour inaptitude ont été élargis**. Depuis la réforme de juin 2012, un licenciement pour inaptitude est possible en cas de diminution continue de la productivité ou de la qualité du travail, d'endommagement répété du matériel ou de risques pour la sécurité ou la santé du salarié, de ses collègues ou de toute autre personne. L'occurrence de ces événements peut conduire au licenciement lorsqu'elle découle de la seule façon dont le salarié concerné exerce son travail et plus

⁴⁷⁹ Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

⁴⁸⁰ Décision n° 602/2013, n° 31.

⁴⁸¹ Loi n° 27/2014 du 8 mai 2014.

nécessairement d'une modification du poste de travail, notamment l'utilisation de nouvelles technologies, comme c'était le cas auparavant. La réforme de 2012 a par ailleurs supprimé l'obligation de reclassement qui s'imposait aux entreprises en cas de licenciement pour inaptitude. La Cour constitutionnelle s'est toutefois opposée à cette dernière modification. Conformément à une décision de 2013⁴⁸², l'employeur est tenu d'offrir au salarié une solution de reclassement, le licenciement ne devant constituer qu'un dernier recours ;

- **les indemnités de licenciement des salariés en emploi permanent ont été progressivement réduites entre 2011 et 2013**⁴⁸³. Calculées avant 2011 sur la base d'un mois par année d'ancienneté, les indemnités de licenciement ont été progressivement réduites à 20 puis à 12 jours par année d'ancienneté pour les contrats à durée indéterminée signés à compter d'octobre 2013. C'est également le cas des indemnités de licenciement attachées aux contrats temporaires, qui sont passées en 2013⁴⁸⁴ de 20 à 18 jours pour les trois premières années de contrat, puis à 12 jours pour les années suivantes⁴⁸⁵. Dans tous les cas, le montant total des indemnités versées ne peut dépasser 12 mois (il existait auparavant un plancher de 3 mois). On peut souligner par ailleurs la création, en 2013, de deux fonds de garantie de paiement des indemnités de licenciement qui prennent en charge la moitié des indemnités de licenciement versées (*cf. infra*).

Au regard des indicateurs synthétiques de protection de l'emploi de l'OCDE, la situation du Portugal a beaucoup évolué entre 2008 et 2013. En ce qui concerne la protection des travailleurs en emploi permanent, la valeur de l'indicateur attribué par l'OCDE au Portugal est passée de 3,5 en 2008 à 2,7 en 2013 (Graphique 5).

⁴⁸² Décision n° 602/2013, numéro 32.

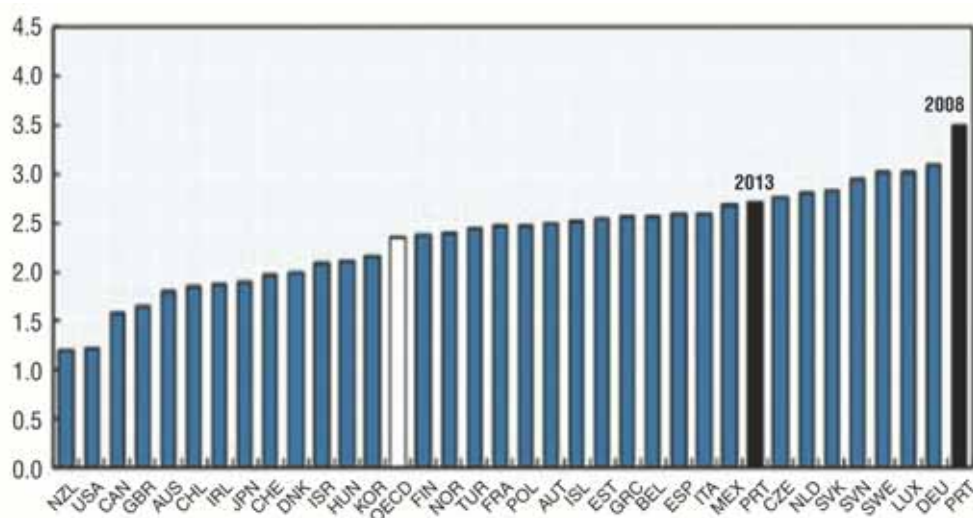
⁴⁸³ Loi n° 53/2011 du 10 octobre 2011, loi n° 23/2012 du 25 juin 2012 et loi n° 69/2012 du 30 août 2012.

⁴⁸⁴ Loi n° 69/2013 du 30 août 2013.

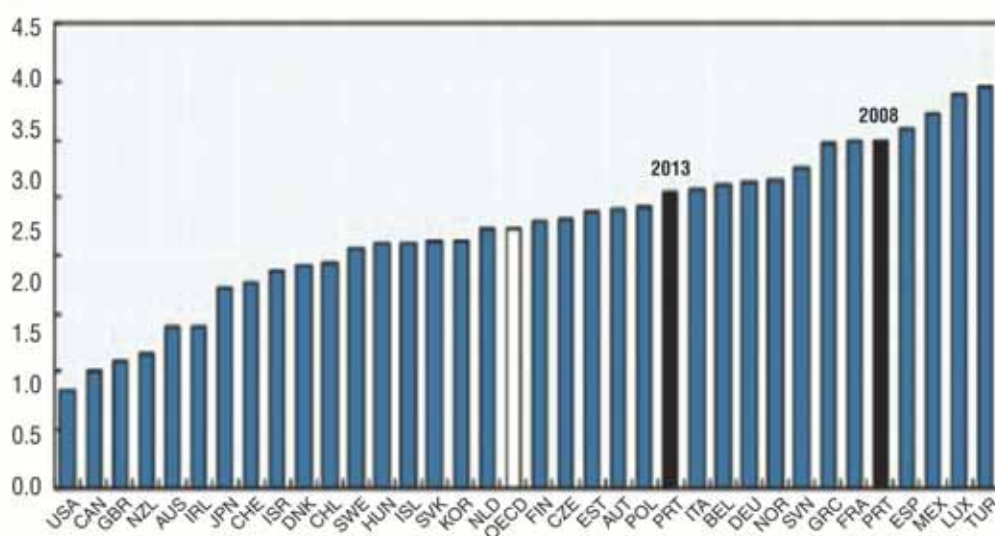
⁴⁸⁵ On distingue les contrats à durée déterminée à durée certaine avec une durée maximale de trois ans, des contrats à durée déterminée à durée incertaine avec une durée pouvant aller jusqu'à six ans.

Graphique 5 : Évolution des indicateurs synthétiques de protection d'emploi de l'OCDE

a. Indicateur de protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs



b. Indicateur de protection global de l'emploi



Source : données OCDE, audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

2.2.2 La négociation collective

Au Portugal, les conventions collectives étaient traditionnellement négociées au niveau sectoriel, par les représentants des organisations syndicales – seuls habilités à négocier pour les salariés –

et patronales. Les accords négociés étaient ensuite très souvent étendus à des branches entières par le biais du mécanisme d'extension administrative, réduisant de fait l'importance de la négociation au niveau de l'entreprise⁴⁸⁶.

Les réformes mises en œuvre depuis la crise ont cherché **à la fois à dynamiser et à décentraliser le système de négociation collective**, de façon à faciliter la capacité des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, à adapter les salaires et les conditions de travail aux évolutions de l'activité.

D'abord, la réforme de 2009 a complété une mesure introduite par la réforme de 2003 qui avait soulevé des difficultés d'interprétation (*cf. supra*), en précisant les thèmes pour lesquels il n'est possible de s'écarter que de manière plus favorable à l'employé : droits de la personne, de l'égalité et de la non-discrimination, du travail des mineurs, des handicapés, des étudiants, des limites à la durée quotidienne et hebdomadaire de travail, de la durée minimale de période de repos, etc.⁴⁸⁷

Mais le mécanisme d'extension des accords a par ailleurs été fortement encadré. Depuis le 1^{er} novembre 2012, un accord de branche doit avoir été négocié par des organisations professionnelles employant au moins 50 % des salariés du secteur pour que l'accord puisse être étendu aux entreprises non adhérentes aux organisations signataires de l'accord concerné, sauf si la demande d'extension exclut les micro, petites et moyennes entreprises. De plus, la demande d'extension doit être formulée à la fois par les syndicats et par les organisations patronales. De fait, le mécanisme d'extension avait été gelé par le gouvernement dès 2010. En juin 2014, les critères permettant de procéder à une extension ont à nouveau été assouplis en autorisant les extensions si (1) les entreprises signataires représentent 50 % des salariés ou si (2) les signataires de la convention regroupent au moins 30 % de micro, petites et moyennes entreprises du secteur considéré. Ces nouveaux critères devraient en pratique permettre l'extension d'une grande part des accords dès lors que les organisations signataires sont réellement représentatives.

S'agissant maintenant de l'objectif de décentralisation de la négociation collective :

- les comités d'entreprise peuvent se voir déléguer par les syndicats le pouvoir de signer des conventions collectives dans des entreprises de moins de 150 salariés. Instaurée par la réforme d'août 2012, cette possibilité ne peut toutefois être utilisée que dans un cadre prévu par un accord de niveau supérieur. Cela n'était auparavant possible que dans les entreprises de plus de 500 salariés ;
- un mécanisme d'*opt out* permettant aux entreprises de suspendre temporairement les clauses de conventions collectives a été introduit. Depuis 2014⁴⁸⁸, les entreprises peuvent suspendre tout ou partie des clauses de convention collective lorsque l'activité normale de l'entreprise se trouve gravement affectée (pour des raisons spécifiques au marché, des raisons structurelles, technologiques, des catastrophes ou d'autres événements) et dans le cas où la suspension est de nature à assurer la viabilité de l'entreprise et prévenir les licenciements. Pour mettre en œuvre une telle décision, l'employeur doit notamment être en mesure d'identifier un motif clair et préciser la durée de la suspension.

⁴⁸⁶ OCDE (2010), *op. cit.*

⁴⁸⁷ Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

⁴⁸⁸ Loi n° 55/2014 du 25 août 2014.

2.2.3 Le coût du travail

Plusieurs mesures de réduction du coût du travail ont été prises afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et dynamiser l'embauche. On distingue ici les mesures générales de réduction du coût du travail des mesures ciblées sur des catégories défavorisées sur le marché du travail.

Des mesures de réduction générale du coût du travail

La réforme de juin 2012 a introduit plusieurs mesures de réduction générale du coût du travail. Parmi ces mesures, on peut citer notamment **l'augmentation du nombre de jours travaillés sans compensation salariale** avec la réduction du nombre de congés payés annuels de 25 à 22 jours (*via* la suppression des « jours d'assiduité »)⁴⁸⁹ et la suppression temporaire de quatre jours fériés sur les treize jours fériés existant auparavant. L'augmentation du nombre de jours travaillés est censée, du point de vue du législateur, accroître le niveau de productivité des salariés⁴⁹⁰. Effective à compter de janvier 2013, la suppression des quatre jours fériés doit être réévaluée au cours d'une période de cinq ans ;

La réforme de 2012 a également introduit **une réduction temporaire de moitié des primes associées aux heures supplémentaires**⁴⁹¹ *via* le gel temporaire de toutes les clauses de conventions collectives prévoyant une majoration de ces primes en cas d'heures supplémentaires (d'abord jusqu'au 1^{er} août 2014 puis jusqu'au 31 décembre 2014).

Des mesures de réduction ciblées du coût du travail

Des mesures de réduction du coût du travail ont été prises afin de **soutenir l'embauche, dans les secteurs public ou privé, en contrat temporaire ou en contrat permanent, de catégories de personnes défavorisées sur le marché du travail.**

Parmi les mesures mises en œuvre peut notamment être citée la mesure « Stimulation de l'emploi » (*Estímulo Emprego*) de 2014⁴⁹², qui consiste en un appui financier à l'embauche variant selon la durée et le type du contrat :

- l'embauche de demandeurs d'emploi inscrits au Service public de l'emploi en contrats temporaires de plus de six mois ouvre le droit à un appui mensuel à hauteur de 80 % de l'indice de soutien social – IAS⁴⁹³ dans la limite de 6 mois. Cet appui atteint jusqu'à 100 % de l'IAS pour des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés particulières, (au chômage depuis plus de douze mois, âgés de moins de 30 ans ou de plus de 45 ans, victimes de violences domestiques, etc.) ;

⁴⁸⁹ Suite à une décision de la Cour constitutionnelle, cette réduction ne s'applique toutefois pas aux travailleurs dont la convention collective prévoit explicitement 25 jours de congés.

⁴⁹⁰ Vasconcelos J. (2014). « Economic crisis and labour law reforms in Portugal », Round table discussion 2, ISL&ISSL European Regional Congress, Dublin, septembre.

⁴⁹¹ Les heures supplémentaires sont passées de respectivement 50 % (pour la première heure travaillée), 75 % (pour chaque heure supplémentaire additionnelle) et 100 % (pour les heures travaillées le weekend ou le dimanche), à 25 %, 37,5 % et 50 %.

⁴⁹² Ce dispositif fait suite aux programmes *Estímulo Emprego 2012* et *Estímulo Emprego 2013* qui consistaient également en des appuis financiers à l'embauche de demandeurs d'emploi suivant des modalités proches.

⁴⁹³ L'indice de soutien social (*indexante de apoios sociais* – IAS) est un montant qui sert de référence à la Sécurité sociale portugaise dans le calcul des contributions sociales des travailleurs, des pensions et, plus généralement, des prestations sociales assurées par l'État. En 2014, cet indice s'élevait à 41 922 euros.

- l'embauche en CDI donne le droit à une aide plus importante, à hauteur de 1,1 fois l'indice de soutien social pendant 12 mois.

En contrepartie de ces aides, l'employeur doit proposer une formation professionnelle certifiée de 50 heures. Cette obligation est limitée, dans le cas des CDD, à 25 heures par an.

À l'inverse, on peut souligner l'existence d'une mesure qui va plutôt dans le sens d'une augmentation du coût du travail. Il s'agit de la création par la réforme de 2013 de **deux fonds d'indemnisation pour provisionner les indemnités de fin d'emploi** : le *Fundo de Compensação do Trabalho* (FCT) visant à prévoir les indemnités de départ pour les personnes employées après le 1^{er} octobre 2013 et le *Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho* (FGCT) visant à garantir le paiement partiel des indemnités dans le cas de faillite ou de fermeture d'une société. Les employeurs doivent cotiser à hauteur de 1 % du salaire des employés embauchés à partir du 1^{er} octobre 2013 (0,925 % pour le FCT, 0,075 % pour le FGCT).

Après une hausse de l'ordre de 20 % en termes nominaux entre 2007 et 2011, **le salaire minimum a été gelé jusqu'en 2014**. Le conseil des ministres a depuis lors décidé, en septembre 2014 et conformément à un accord signé avec les partenaires sociaux et valable d'octobre 2014 à décembre 2015, d'augmenter le salaire minimum mensuel (sur quatorze mois) des salariés à temps plein de 485 à 505 euros et de réduire de 0,75 point de pourcentage les contributions de sécurité sociale employeurs pour les salariés qui reçoivent déjà le salaire minimum, le portant ainsi à 23 %⁴⁹⁴.

2.2.4 La flexibilité interne

D'autres mesures ont cherché à **renforcer la capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture en mobilisant des mécanismes de flexibilité interne** comme alternative aux licenciements. L'introduction des clauses d'*opt out* (cf. *supra*) en est une première manifestation.

La réforme de juin 2012 a **assoupli les conditions d'utilisation de la « banque d'heures »**, outil mis en place en 2009 permettant aux entreprises de moduler, dans une certaine mesure, à la hausse ou à la baisse les horaires de travail. Ne pouvant auparavant être établie que par négociation collective, la mise en place d'une « banque d'heures » peut désormais être négociée directement avec le salarié. Cette « **banque d'heures individuelle** » permet une extension du temps de travail jusqu'à deux heures par jour et 150 heures par an. La réforme ouvre également la possibilité d'imposer une « **banque d'heures collective** », et cela même en l'absence d'un accord prévoyant son extension, si 75 % des travailleurs d'une équipe, section ou unité économique l'acceptent. Cette « banque d'heures collective » permet l'extension du temps de travail de quatre heures par jour et jusqu'à 200 heures par an. Les augmentations d'heures additionnelles travaillées dans ce cadre n'impliquent pas le paiement d'heures supplémentaires : un assouplissement de ce dispositif constitue donc une mesure de réduction du coût du travail.

Cette réforme a également introduit la possibilité pour l'employeur de décider unilatéralement la fermeture de l'entreprise pendant les « ponts », la journée non travaillée étant décomptée des congés annuels des employés.

⁴⁹⁴ Commission européenne (2015), *Country report Portugal 2015. Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, février.

2.2.5 L'assurance chômage

Les réformes apportées au système d'assurance chômage entre 2011 et 2013 ont cherché à la fois (1) à **encourager les demandeurs d'emploi à retourner en emploi plus rapidement** en diminuant le montant des allocations versées et (2) à **augmenter le nombre de personnes couvertes** en assouplissant les conditions à remplir pour avoir droit aux prestations chômage (contributive ou de solidarité).

Plusieurs paramètres dont dépend le montant global des allocations versées ont été modifiés :

- en 2012, **le plafond des allocations chômage a été réduit** de 1 257 euros (3 fois l'IAS) à 1 048 euros (2,5 fois l'IAS) ;
- **les allocations journalières sont devenues dégressives** : elles sont réduites de 10 % après six mois de chômage ;
- **la durée d'indemnisation a été réduite** de 38 à 18 mois pour les personnes qui sont entrées sur le marché du travail à partir de 2012.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi âgés de 40 ans et plus, la réduction de la durée du versement des prestations d'assurance est compensée en partie par la prolongation de celle des prestations du régime de solidarité (*subsídio social de desemprego*)⁴⁹⁵. En outre, le montant de l'allocation versée est majoré de 10 % pour les parents isolés ou les couples de deux bénéficiaires de l'assurance chômage avec enfants.

S'agissant maintenant des conditions à remplir pour ouvrir droit aux prestations d'assurance chômage, **la période minimale nécessaire de cotisation a été réduite** de 15 à 12 mois, dans les 24 mois qui précèdent immédiatement le jour du début du chômage. La couverture a également été étendue aux travailleurs indépendants qui tirent au moins 80 % de leur revenu annuel d'un seul donneur d'ordre (économiquement dépendant).

Des mesures ont également cherché à **renforcer le lien entre les allocations chômage et les politiques actives de l'emploi** :

- pour inciter davantage au retour à l'emploi, les pouvoirs publics ont ouvert la **possibilité de cumuler en partie des allocations chômage et un emploi à bas salaire**. Ainsi, les bénéficiaires de prestations chômage qui acceptent un emploi, même à temps plein, avec un salaire inférieur au montant de leur allocation peuvent continuer à percevoir la moitié de celle-ci pendant six mois, puis un quart pendant les six mois suivants, dans la limite de certains plafonds ;
- **les conditions de maintien du versement des prestations ont également été durcies** avec un renforcement des mesures de contrôle des efforts de recherche, mis en œuvre dans le cadre d'un programme plus large de réforme du service public de l'emploi portugais (*cf. infra*).

⁴⁹⁵ OCDE (2012), « Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation de capitaux », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE. Portugal 2012*, p. 95-133.

2.2.6 Les politiques actives du marché du travail

Parallèlement aux modifications apportées à la législation de la protection de l'emploi, au système de négociation collective, aux mécanismes de flexibilité interne ou encore à l'assurance chômage, une réforme du service public de l'emploi et une réforme des politiques actives du marché du travail ont été mises en œuvre.

Une réforme du service public de l'emploi

Au début de l'année 2012, les autorités ont approuvé le lancement d'une stratégie intégrée d'amélioration des performances du service public de l'emploi portugais (*Programa de relançamento do serviço publico de emprego*)⁴⁹⁶. Cette stratégie visait à accroître de 50 % le nombre de placements effectués par le SPE et de 20 % celui des offres d'emploi proposées par son intermédiaire d'ici à la fin 2013. Elle reposait sur les axes suivants :

- renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, au travers de formations aux techniques de recherche d'emploi ou de formations de courte durée dans les deux semaines consécutives à l'inscription au chômage ;
- individualiser davantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi en fonction de critères d'employabilité définis au moment de leur inscription à l'agence pour l'emploi ;
- renforcer les compétences des demandeurs d'emploi par le biais de modules de formation au contenu transversal ;
- adopter des procédures plus simples et plus efficaces pour la collecte et la diffusion d'offres d'emploi, y compris *via* la promotion de partenariats avec les organisations patronales ;
- renforcer la coopération avec les agences de travail temporaire, les agences de placement privé et les associations d'employeurs ;
- perfectionner les systèmes informatiques en vue d'améliorer notamment l'efficacité de l'activité de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et d'accroître les interactions avec les citoyens et les autres agents économiques ;
- renforcer la coopération avec les services publics de l'emploi à l'étranger ;
- réaliser des expériences pilotes basées sur des bonnes pratiques étrangères ;
- restructurer le réseau des agences du SPE au sein d'agences de dimension plus importante et plus opérationnelles.

La stratégie comprenait également des mesures visant à améliorer les politiques actives du marché du travail, telles que la formation de tous les conseillers sur les différents dispositifs existants ou encore la mise en œuvre d'un processus d'évaluation extérieure des politiques engagées.

Des partenariats public-privé en matière de placement

Depuis 2014⁴⁹⁷, les entreprises de travail temporaire et les entreprises privées sont autorisées à exercer une activité de placement des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, la demande d'autorisation préalable exigée auparavant a été remplacée par une simple procédure déclarative.

⁴⁹⁶ *Diario da Republica*, n° 50, 9 mars 2012.

⁴⁹⁷ Loi n° 5/2014 du 12 février.

Les dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail

Compte tenu de la situation particulièrement difficile des jeunes sur le marché du travail, les réformes menées entre 2011 et 2013 ont cherché à améliorer les dispositifs existants, en particulier le système d'apprentissage ; de nouveaux dispositifs ont également été créés.

Le système d'apprentissage a été remanié avec comme objectif d'augmenter de 50 % le nombre des entrants : l'accent est mis sur les qualifications associées au secteur des biens non échangeables, la meilleure synchronisation avec l'année scolaire et la mise en place de partenariats avec les associations d'employeurs et des entreprises de référence, y compris les entreprises d'État.

Le dispositif de Garantie jeune (*Garantia Jovem*) soutenu par la Commission européenne a été introduit au Portugal en 2013. Il vise à assurer à tous les jeunes âgés de 18 à 29 ans la garantie qu'ils vont trouver, dans les quatre mois qui suivent la fin de leurs études ou leur période de chômage, une offre d'emploi, une formation ou un contrat d'apprentissage. Ce dispositif reprend notamment les moyens mis en œuvre pour combattre le chômage des jeunes dans le cadre du programme *Impulso Jovem* introduit en 2012.

Un nouveau programme ciblé sur les jeunes (*Investe Jovem*) a été lancé en juillet 2014 : pour promouvoir l'entrepreneuriat, il offre une aide financière aux jeunes âgés de 18 à 30 ans, inscrits en tant que demandeurs d'emploi, qui souhaitent créer leur propre microentreprise. Ce programme s'articule autour de trois axes :

- un appui financier à l'investissement, jusqu'à 75 % de l'investissement total ;
- un appui financier à la création de leurs propres emplois pour les jeunes entrepreneurs, sous la forme d'une subvention maximale de 2 515 euros ;
- un appui technique dans le domaine entrepreneurial afin de renforcer les compétences des créateurs et les aider à structurer et à consolider au mieux leurs projets.

La formation

Le programme ***Reactivar***, entré en vigueur en avril 2015, est un programme de stages de six mois qui s'adresse aux chômeurs de plus de 31 ans inscrits dans les agences pour l'emploi depuis plus de 12 mois. Selon le gouvernement, il devrait concerner 12 000 personnes en 2016⁴⁹⁸. Les stagiaires bénéficient d'une bourse variant entre 419 et 691 euros, dont la majeure partie est financée par le service public de l'emploi. Par ailleurs, ce projet prévoit un soutien financier pour les personnes qui acceptent de se déplacer temporairement : celles-ci reçoivent une aide de 209 euros, pendant quatre mois au maximum, pour un emploi situé à plus de 100 kilomètres de leur lieu de résidence, et de 312 euros en cas de déménagement pour un emploi à plus de 50 kilomètres du lieu de résidence.

Parallèlement, **la formation continue a été recentrée sur des formations professionnelles courtes** permettant une meilleure articulation avec les besoins du secteur des biens échangeables. Cette réforme de la formation est soutenue par le Fonds social européen.

⁴⁹⁸ Réponse des services économiques de l'ambassade de France au Portugal au questionnaire envoyé par le Secrétariat général du COE.

3 Premiers éléments d'évaluation

3.1 Situation actuelle

Profitant du retour de la croissance⁴⁹⁹, le marché du travail portugais montre des signes d'amélioration depuis 2013. Plusieurs défis demeurent toutefois :

- malgré une reprise des créations d'emploi dès le 1^{er} trimestre 2013, le Portugal n'a récupéré jusqu'à présent que 24,6 % du total des emplois détruits depuis le début de l'année 2008 ;
- malgré une diminution quasi continue depuis le début de l'année 2013, le taux de chômage global se situait encore à un niveau encore élevé au 2^e trimestre 2015 (12,5 %, contre 9,6 % dans l'UE-28) ;
- si les jeunes ont profité de la reprise comme les autres classes d'âge, leur situation reste particulièrement préoccupante : de 38 % en 2012, le taux de chômage des jeunes était encore de 34,8 % en 2014 ;
- après avoir connu une légère baisse entre 2010 et 2012, la part du chômage de longue durée est repartie à la hausse pour s'établir à 59,6 % en 2014, ce qui laisse craindre un accroissement du chômage structurel.

3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Les réformes mises en œuvre au Portugal ont d'abord cherché à favoriser la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et à réduire la dualité sur le marché du travail. Elles ont également cherché à favoriser le retour à l'emploi rapide des personnes au chômage. Elles ont mis en œuvre pour cela un certain nombre de mesures poursuivant les objectifs suivants :

- assouplir le régime de licenciement ;
- dynamiser et décentraliser le système de négociation collective ;
- faciliter l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne ;
- réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises ;
- améliorer le système d'assurance chômage, ainsi que les politiques actives du marché de l'emploi.

À l'instar des mesures de consolidation budgétaire, les mesures structurelles nécessitent souvent une période de temps substantielle avant que leurs effets sur l'économie ne se fassent pleinement sentir. Par ailleurs, il peut être délicat d'isoler l'effet propre des réformes du marché du travail mises en œuvre au Portugal après la crise, de la conjoncture économique d'une part, et d'autres réformes structurelles mises en œuvre de façon concomitante et susceptibles d'avoir un

⁴⁹⁹ Après onze trimestres consécutifs de croissance négative, le PIB portugais a enregistré une première augmentation de 1,4 % en glissement annuel au 3^e trimestre 2013. Ce taux de croissance positif s'est maintenu : le taux de croissance du PIB s'élevait à 1,5 % au 2^e trimestre 2015.

impact sur l'évolution du marché du travail d'autre part. On peut citer à cet égard la libéralisation des professions réglementées ou de l'activité portuaire, qui sont susceptibles d'avoir un impact en termes de créations d'emploi. C'est également le cas des mesures de rigueur mises en œuvre dans le cadre du protocole d'accord signé entre le gouvernement portugais et la *troika*.

Tout en gardant bien en tête ces limites, et malgré la persistance d'un certain nombre de défis, un faisceau d'indices permet toutefois d'avancer de premiers éléments quant aux effets des réformes sur certains des objectifs avancés ci-dessus.

Promouvoir la création d'emploi et réduire la dualité du marché du travail

En ce qui concerne l'objectif de création d'emploi, les évolutions semblent jusqu'à présent assez positives. D'abord, le taux de chômage a commencé à baisser dès le début de la reprise économique de 2013, alors qu'il y a en général un décalage important entre le redémarrage de l'activité et l'amélioration de la situation sur le marché du travail. Par ailleurs, l'emploi a crû de 5 % au cours de la période, ce qui constitue un sur-ajustement par rapport à ce qui était attendu compte tenu de la relation de long terme entre le chômage et la croissance⁵⁰⁰. Cela suggère que des facteurs spécifiques non conjoncturels tels que le déclin de la population active ou encore l'effet des réformes du marché du travail ont pu jouer un rôle⁵⁰¹.

Les résultats semblent plus mitigés en ce qui concerne l'objectif de réduction de la dualité du marché du travail. Si une part substantielle des créations d'emploi correspond à des emplois permanents, la part des salariés en emploi temporaire reste élevée (plus de 20 % de l'emploi salarié)⁵⁰².

La dualité existant entre les travailleurs salariés et les *recibos verdes*, en particulier ceux qui exercent leur activité dans les mêmes conditions qu'un salarié, doit également être prise en compte. S'il n'y a pas de statistiques sur l'utilisation abusive des *recibos verdes*, on observe une diminution notable du nombre de travailleurs indépendants : de 21 % fin 2013, la part des indépendants dans la population employée n'était plus que de 17 % fin 2014 (Eurostat). Cette diminution pourrait être le signe d'une moindre utilisation des *recibos verdes* au profit de l'emploi permanent dans un contexte d'assouplissement de la législation sur les licenciements⁵⁰³. L'adoption de mesures renforçant la flexibilité interne dans les entreprises est également susceptible d'accroître l'intérêt pour les entreprises d'embaucher en contrat permanent plutôt qu'en mobilisant le système des *recibos verdes*.

Dynamiser et décentraliser le système de négociation collective

Les réformes mises en œuvre semblent avoir contribué à un déplacement de la négociation vers l'entreprise. Après avoir connu un déclin important au cours des premiers temps de la crise, le nombre des conventions collectives négociées au sein des entreprises a doublé entre 2012 et 2014 (Graphique 6). Il est à souligner ici que ce regain de la négociation au niveau des entreprises coïncide avec l'encadrement des extensions, pratique qui limitait de fait la

⁵⁰⁰ Il s'agit de la loi dite d'Okun qui établit une relation empirique entre la variation du *nairu gap* (différence entre le taux de chômage et le *Nairu*, i.e. le taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation ou taux de chômage d'équilibre) et la variation de l'*output gap* (différence entre le taux de croissance du PIB et le taux de croissance du PIB potentiel).

⁵⁰¹ Commission européenne (2015), *op. cit.*

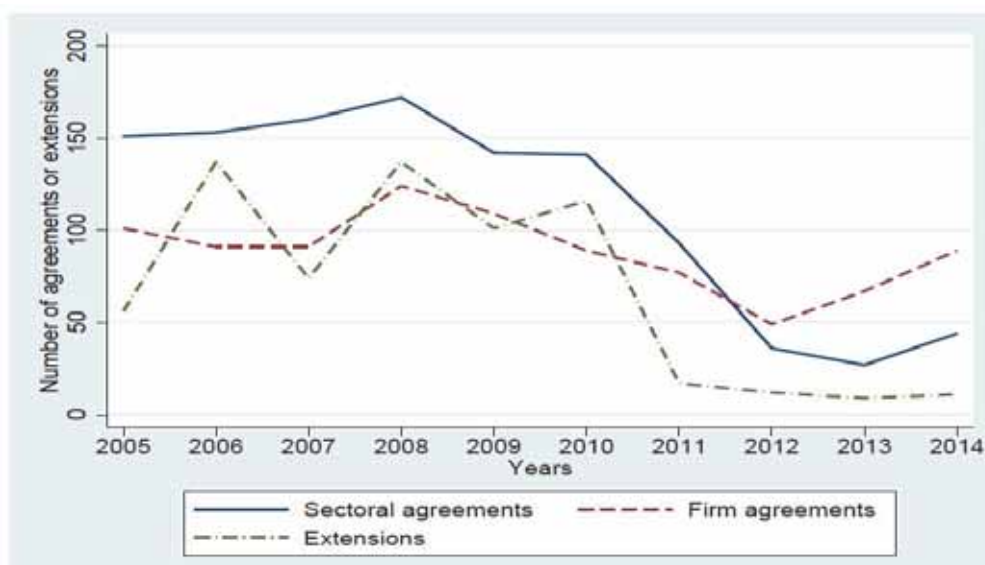
⁵⁰² Commission européenne (2015), *op. cit.*

⁵⁰³ Audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

négociation en entreprise (*cf. supra*). S'il est donc probable que cette mesure ait atteint son objectif de déplacement de la négociation vers l'entreprise, il est sans doute encore trop tôt pour conclure définitivement sur cette question. En effet, malgré la progression du nombre de conventions d'entreprise, leur volume reste proche de celui des années 2005 à 2010. Par ailleurs, la modification en juin 2014 des conditions d'extension (*cf. supra*) pourrait également freiner cette tendance. Le nombre d'extensions réalisées au cours de la première moitié de l'année 2015 était déjà supérieur au nombre d'extensions sur l'ensemble de l'année 2014⁵⁰⁴.

En ce qui concerne la négociation collective sectorielle, le nombre d'accords nouvellement signés chaque année a très fortement chuté et cela jusqu'en 2012. Si le nombre d'accords sectoriels signés repart légèrement à la hausse depuis 2013, il reste très faible par rapport à la situation d'avant-crise. Le nombre d'extensions a également chuté de façon très importante dès 2010. Il a résulté de ce double mouvement une forte chute du nombre de personnes couvertes par les nouveaux accords : alors que plus de 1,8 million de salariés étaient couverts par un nouvel accord collectif en 2008, ils n'étaient plus que 327 662 en 2012⁵⁰⁵. On peut souligner ici que si la part des personnes couvertes par les nouveaux accords est faible, la plupart des autres travailleurs restent couverts par les accords négociés au cours des années précédentes. Outre l'effet des mesures mises en œuvre par le gouvernement depuis la crise et notamment l'encadrement des extensions, la faiblesse actuelle de la négociation au niveau des branches résulte sans doute des difficultés rencontrées par les partenaires sociaux, compte tenu de la conjoncture économique, pour parvenir à des accords.

Graphique 6 : Conventions collectives publiées



Source : audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

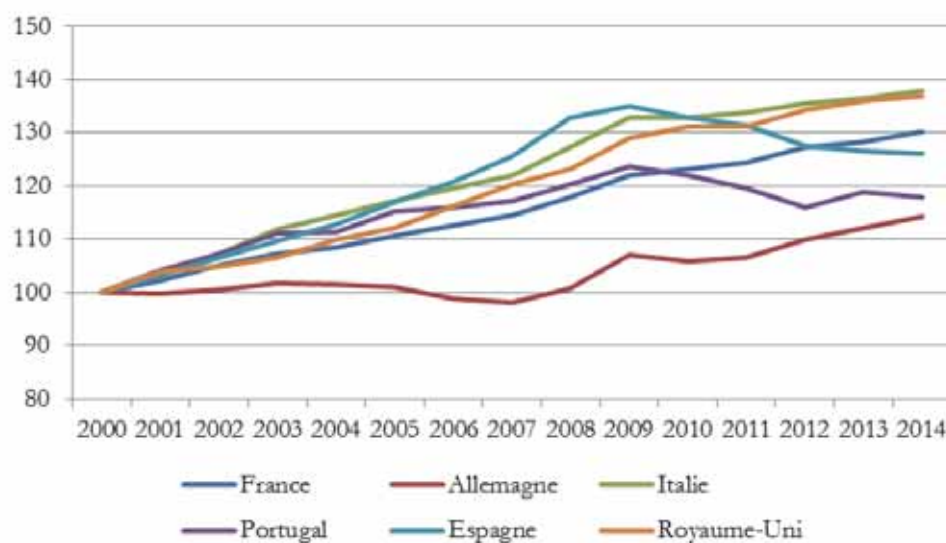
⁵⁰⁴ Commission européenne (2015), « Post-programme surveillance report, Portugal, Spring 2015 », juillet.

⁵⁰⁵ Valente A. C. et Marques P. (2014), « An evaluation of the social and employment aspects and challenges in Portugal », *Policy Note*, Parlement européen », janvier.

Réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises

Un ajustement substantiel des salaires a eu lieu au cours des dernières années. Dès avant la crise, les salaires réels augmentaient déjà à un rythme inférieur à celui de la productivité. Cette tendance s'est accentuée à partir de 2010, en raison d'une modération de la croissance des salaires nominaux et d'une augmentation soutenue de la croissance de la productivité⁵⁰⁶. Le coût unitaire du travail a diminué tout au long de la période 2010-2012 (Graphique 7). Les effets attendus à court terme de la hausse du salaire minimum introduite en octobre 2014 sont relativement faibles⁵⁰⁷. Non anticipée par les entreprises, cette hausse pourrait cependant être à l'origine du léger ressaut du chômage en fin d'année 2014.

Graphique 7 : Coûts unitaires de la main-d'œuvre
(Indice 2000=100)



Source : données OCDE, calculs COE.

Signe de l'amélioration de la situation des entreprises, les exportations sont passées de 27,1 % à 39,9 % du PIB entre 2009 et 2014⁵⁰⁸. Le Portugal a enregistré en 2013 le premier surplus des comptes courants depuis 1995.

⁵⁰⁶ Commission européenne (2015), *op. cit.*

⁵⁰⁷ Commission européenne (2015), *op. cit.*

⁵⁰⁸ Source : données Eurostat.

Amélioration des politiques d'activation et du système de prestations chômage

Le suivi des demandeurs d'emploi était très faible avant la crise : en 2009, un chômeur se rendait en moyenne deux fois dans une agence pour l'emploi, pour une durée de chômage moyenne de 15 à 18 mois⁵⁰⁹. Depuis la mise en place du programme de réforme du SPE, on assiste à une augmentation significative du contrôle des efforts de recherche d'emploi et des placements dans des actions de formation. Ainsi, les convocations mensuelles ont augmenté de plus 50 % : de 41 000 par mois en 2011, elles sont passées à 71 000 par mois en 2013. Le nombre de participants à des actions de formation est quant à lui passé de 344 000 en 2011 à 467 000 en 2013. Des évaluations contrefactuelles rendent finalement compte d'un doublement de la probabilité de transition du chômage indemnisé vers l'emploi, sans effet de substitution.

⁵⁰⁹ Audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

Conclusion

Le processus de réforme initié dès le début des années 2000 au Portugal, dans un contexte de détérioration continue de la situation du marché du travail, s'est accéléré et amplifié avec la crise démarrée en 2008.

Constituant une contrepartie au versement d'une aide financière par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI, les différentes lois adoptées entre 2009 et 2013 portant réforme du marché du travail avaient pour objectifs à la fois de favoriser les créations d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et de réduire la dualité du marché du travail. Pour cela, plusieurs changements ont été introduits dans la législation afin notamment d'assouplir le régime de licenciement en emploi permanent, de dynamiser et de décentraliser le système de négociation collective, de faciliter l'utilisation de mécanismes de flexibilité interne par les entreprises. Des mesures ont également été prises dans les domaines de l'assurance chômage et des politiques actives du marché du travail afin de favoriser un retour à l'emploi rapide des personnes aux chômeurs.

S'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'incidence de ces réformes, le marché du travail portugais montre des signes d'amélioration depuis 2013. Alors que les résultats semblent encore mitigés en ce qui concerne l'objectif de réduction de la dualité du marché du travail, les évolutions semblent jusqu'à présent plus positives en ce qui concerne l'objectif de création d'emploi. Les réformes mises en œuvre semblent par ailleurs avoir contribué à un déplacement de la négociation vers l'entreprise et un ajustement substantiel des salaires a eu lieu au cours des dernières années.

Plusieurs défis de taille demeurent toutefois. Malgré la reprise des créations d'emploi dès le 1^{er} trimestre 2013, le Portugal n'a encore récupéré qu'une faible part du total des emplois détruits au cours de la crise. Le taux de chômage global et celui des jeunes, certes orientés à la baisse, se situent toujours à un niveau élevé. C'est également le cas de la part de chômage de longue durée, ce qui laisse craindre une hausse du chômage structurel.

Royaume-Uni

Introduction

Depuis le début des années 2000, le Royaume-Uni a conduit d'importantes réformes de son marché du travail, notamment sous l'angle de la dérégulation du marché du travail, de la réduction des cotisations sociales et de la mise en place de politiques d'incitations à la reprise rapide d'un emploi par les chômeurs.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la crise de 2008 qui a été particulièrement forte outre-Manche.

Jusqu'au 2^e trimestre 2008, l'économie britannique a connu près de seize années de croissance ininterrompue de son produit intérieur brut (PIB) : la diminution de son PIB enregistrée au cours des 3^e et 4^e trimestres 2008 a constitué la première récession depuis 1991. Durement touché par la crise du fait du rôle essentiel joué par les services financiers dans son économie, le Royaume-Uni a fait partie des pays dans lesquels la contraction de l'activité a été particulièrement importante, avec une diminution du PIB de 5,3 % sur la période 2008-2009.

La situation du marché de l'emploi britannique a très rapidement reflété cette diminution de l'activité, le Royaume-Uni faisant partie des pays de l'OCDE dans lesquels le taux de chômage a le plus sensiblement progressé, même si cette évolution a été moins marquée que lors des crises précédentes de 1980 et 1990 et moins marquée aussi que l'effet théorique attendu, vu l'ampleur de la récession. La reprise économique a débuté à partir du 3^e trimestre 2009, mais ses effets sur le chômage n'ont pas été immédiats : le PIB a crû de 2,8 % entre les 3^e trimestres 2009 et 2010, avant de stagner à nouveau en 2012. Ce n'est qu'en 2013 que le retour d'une croissance relativement élevée a permis de renouer avec la création d'emploi et une très nette diminution du taux de chômage, qui est passé de 8,5 % en 2011 à 5,5 % à la fin du premier semestre 2015.

L'importante amélioration du marché de l'emploi tient bien entendu au redémarrage de l'économie britannique, mais trouve également pour partie son origine dans les réformes structurelles successives mises en œuvre depuis le début des années 2000 et qui se sont amplifiées depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de David Cameron en 2010.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	71,5	69,3	71,9
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	5,3 ^b	8,2	6,3
– des jeunes (moins de 25 ans)	14,3	21,3	16,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	23,8	33,5	35,8
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	5,7 ^b	6,0	6,3
Indice de protection des contrats permanents	1,71*	1,71	1,55***
Indice de protection des contrats temporaires	0,42*	0,42	0,54***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	1 315	1 136	1 251
Taux de croissance du salaire horaire réel	2,1	-2,4	-1,6***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	21,1*	21,5**	22,2
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	34,1	32,5	31,1
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	18,6	16,2	15,9***
Coefficient de Gini du revenu disponible	32,6	33,0	30,2***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

Sommaire

1	Éléments de contexte	261
1.1	Le marché du travail au Royaume-Uni a connu un ajustement moins marqué que lors des crises précédentes.....	261
1.2	Si des mesures structurelles ont été prises au début des années 2000 dans le cadre du programme « <i>Welfare to Work</i> », les politiques menées lors de la première phase de la crise ont essentiellement été de nature conjoncturelle	265
2	Les réformes du marché du travail mises en place depuis la crise.....	268
2.1	Les méthodes de réforme et leur séquençage	268
2.2	Les axes de réforme	271
2.2.1	Droit du travail : contrat de travail et régime juridique du licenciement.....	271
2.2.2	La réforme des systèmes de crédit d'impôt pour les travailleurs à faibles revenus.....	275
2.2.3	La poursuite de certaines politiques sectorielles de l'emploi : l'exemple de la lutte contre le chômage des jeunes	277
2.2.4	L'élargissement du marché du travail	277
3	Que peut-on dire de l'effet des réformes ?.....	279
3.1	La diminution sensible du chômage s'est accélérée sur la période récente en raison de la flexibilité de l'économie britannique	279
3.2	Les résultats positifs enregistrés sur le front du chômage laissent cependant entrevoir un certain nombre de fragilités de l'économie britannique susceptibles de menacer à terme le succès des réformes entreprises.....	283
3.2.1	Une forte chute de la productivité.....	283
3.2.2	L'augmentation des inégalités de revenus.....	284
3.2.3	La progression du temps partiel subi	285
	Conclusion.....	287

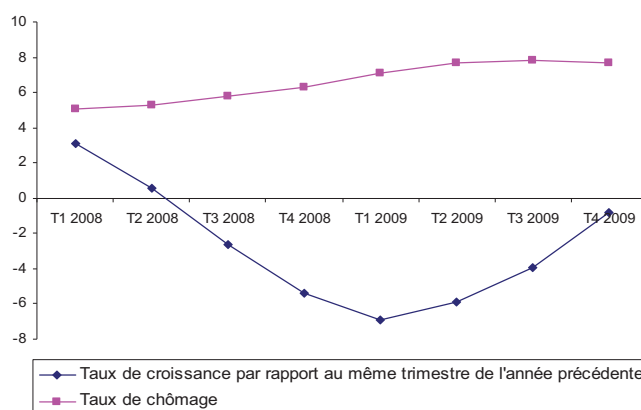
1 Éléments de contexte

1.1 Le marché du travail au Royaume-Uni a connu un ajustement moins marqué que lors des crises précédentes

Après une période de seize années de croissance ininterrompue de son PIB jusqu'au 2^e trimestre de l'année 2008, l'économie britannique est entrée au cours des 3^e et 4^e trimestres 2008 pour la première fois en récession depuis 1991, caractérisée par une importante contraction de l'activité (– 5,3 % sur la période 2008-2009).

Le taux de chômage a réagi très rapidement à ce fort ralentissement de l'activité économique : il a progressé de 5,2 % au début 2008 à 7,1 % au 1^{er} trimestre 2009 puis à 8,3 % en décembre 2011, son plus haut niveau depuis 1995 (Graphique 1). Sur l'ensemble de la crise, le taux de chômage a augmenté de près de 62 %. Entre 2008 et 2010, le taux d'emploi est passé de 72,7 % à 70,3 %.

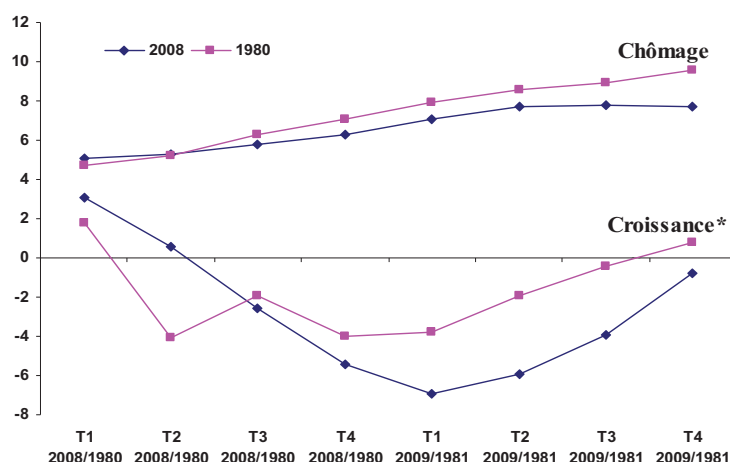
Graphique 1 : Évolution du taux de chômage et du PIB entre 2007 et 2009 (en %)



Source: données OCDE, adaptation COE.

L'augmentation du taux de chômage durant la récession a cependant été inférieure à celle constatée lors de la récession des années 1980, alors que la chute de l'activité a été plus forte durant la crise actuelle (Graphique 2).

Graphique 2 : Évolution de la croissance et du chômage lors des crises de 1980 et 2008 (en %)



*Taux de croissance par rapport au même trimestre de l'année précédente.

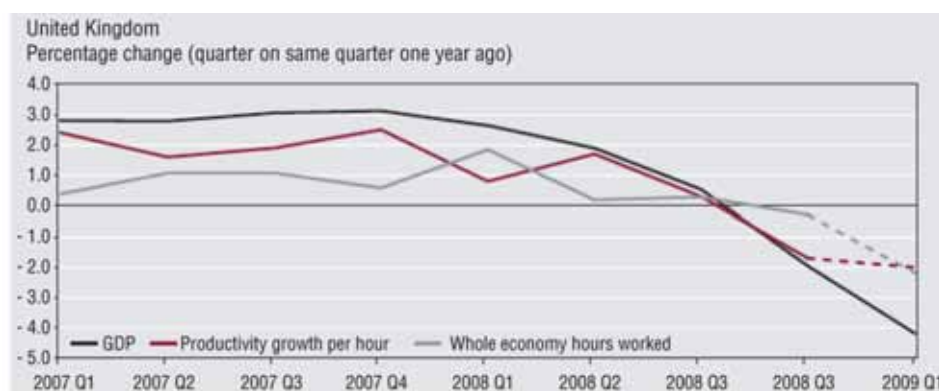
Source : données OCDE, adaptation COE.

L'emploi a, quant à lui, chuté de 2,1 % durant la première phase de la crise de 2008, alors qu'il avait chuté de 4,1 % en 1980, sur la même période. Durant la récession des années 1990, la baisse de l'emploi avait également été plus marquée que lors de la crise récente, en dépit d'une contraction de l'activité moins importante. D'après l'OFCE, l'emploi a ainsi chuté de 5,7 % au Royaume-Uni entre les premiers trimestres 2008 et 2011, soit une différence de 4,7 points par rapport à l'évolution théorique (- 10,4 %) à laquelle on pouvait s'attendre au vu du niveau de la récession et de la productivité tendancielle⁵¹⁰.

Le faible ajustement de l'emploi à l'activité par rapport à l'évolution constatée dans la plupart des autres pays de l'OCDE s'explique pour partie par le recours des entreprises à la flexibilité interne, par la réduction du temps de travail et/ou des salaires. Le nombre total d'heures travaillées dans l'économie n'ayant que peu diminué jusqu'à la fin de l'année 2008 par rapport à la baisse du PIB, il en est résulté une chute de la productivité horaire du travail (Graphique 3).

⁵¹⁰ Audition d'Éric Heyer par le COE, 5 mai 2015.

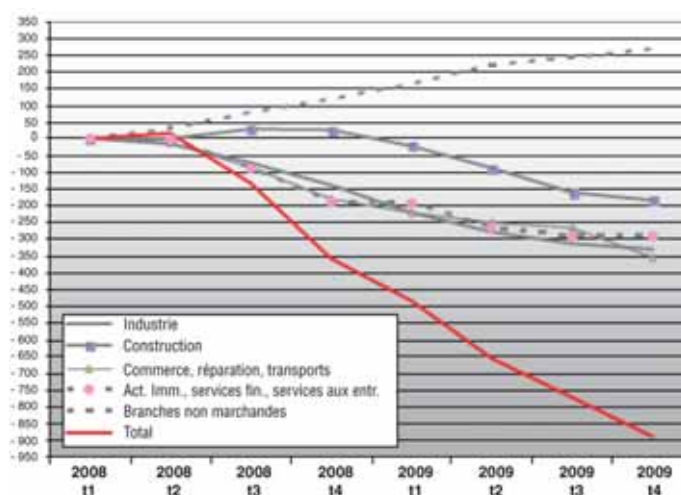
Graphique 3 : PIB, heures travaillées et productivité horaire du travail (en %)⁵¹¹



Source : Office for national Statistics (Royaume-Uni).

Dans un second temps, l'ajustement s'est opéré par la durée du travail : les heures travaillées par salarié, qui n'avaient diminué que de 0,3 % entre 2007 et 2008, ont chuté de 1,3 % entre 2008 et 2009. Mais il a également pris la forme d'une baisse très sensible des salaires réels, résultant à la fois d'une forte inflation et d'une modération des salaires nominaux. Sur deux ans, du 1^{er} trimestre 2008 au 2^e trimestre 2010, le salaire réel par heure travaillée dans l'ensemble de l'économie n'a augmenté que de 0,3 %.

Graphique 4 : Contribution des différents secteurs aux évolutions de l'emploi⁵¹²



Champ : emploi total, variations cumulées en milliers.

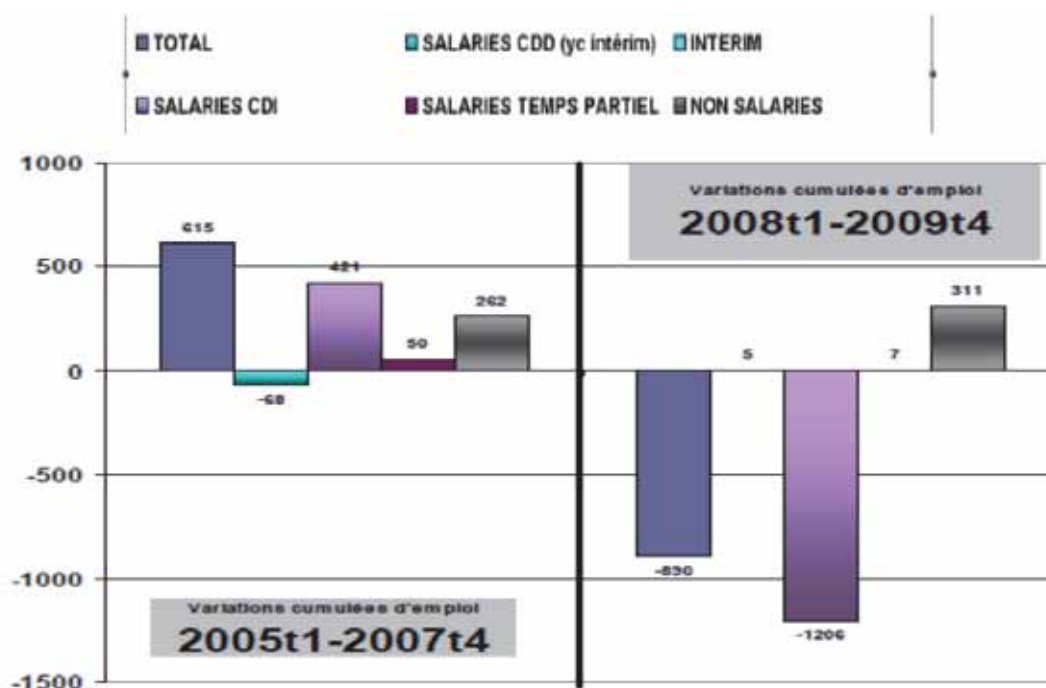
Sources : offices statistiques nationaux, calculs CEP groupe Alpha.

⁵¹¹ Myers M. (2009), « The impact of the economic downturn on productivity growth », *Economic and Labour Market Review*, Office for National Statistics, vol. 3, n° 6, juin.

⁵¹² Chagny O. et Rémond A. (2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *note de conjoncture*, Centre études et prospective du groupe Alpha, avril.

Le recul de l'activité le plus important a été observé dans les secteurs de l'industrie et de la construction, qui ont en conséquence détruit le plus d'emplois. Entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009, l'industrie a perdu 325 000 emplois et la construction 190 000. La baisse de l'emploi a également été importante dans les secteurs des activités immobilières, des services financiers et des services aux entreprises (300 000 emplois détruits au cours de la même période). La quasi-totalité des destructions d'emploi intervenues lors de la première phase de la crise a concerné les contrats à durée indéterminée (Graphique 5) Cette situation s'explique par la part relativement faible des contrats à durée déterminée au Royaume-Uni, qui ne représentait que 5,8 % des emplois à la fin de l'année 2009⁵¹³.

Graphique 5 : Variations cumulées d'emploi (en milliers de personnes)⁵¹⁴



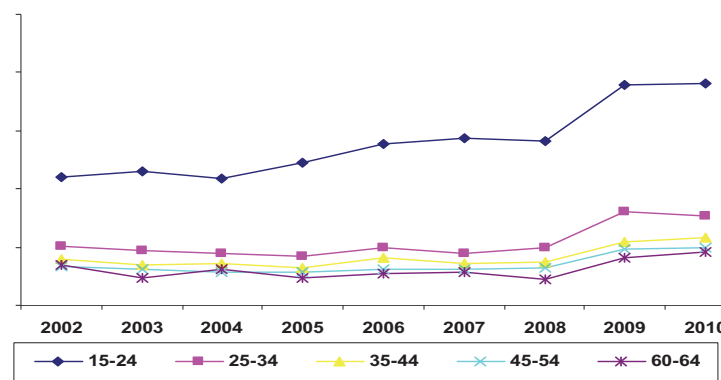
Sources : offices statistiques nationaux, Eurostat, Dares, calculs CEP-Groupe Alpha.

Les jeunes ont été particulièrement durement frappés : entre 2008 et 2010, le taux de chômage des 15-24 ans a augmenté de 41,6 %, contre 16,3 % pour les 15-64 ans et 11,6 % pour les 35-44 ans (Graphique 6). Parmi les 673 000 emplois qui ont été détruits entre 2008 et 2010, 376 000 étaient occupés par des jeunes de 15 à 24 ans.

⁵¹³ <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/february-2015/table-emp01.xls>

⁵¹⁴ Op. cit.

Graphique 6 : Taux de chômage au Royaume-Uni par âge (en %)



Source : données OCDE, adaptation COE.

La reprise économique a débuté à partir du 3^e trimestre 2009, mais ses effets sur le chômage n'ont pas été immédiats. Le PIB a crû de 2,8 % entre les 3^e trimestres 2009 et 2010 grâce à la construction et aux services, notamment tirés par la croissance des services aux entreprises et des services financiers. Le secteur industriel a également connu une légère reprise sur cette période, mais elle a été de courte durée et n'a pas permis de réduire le chômage. L'emploi a cessé d'augmenter à compter du début 2011 et le chômage a retrouvé, dès le 2^e trimestre 2011, son niveau le plus élevé depuis le début de la crise (8,5 %).

Alors que 2012 s'était soldée par une croissance quasi nulle, le Royaume-Uni a connu en 2013 une nette reprise de l'activité avec une croissance de 1,4 %, qui a permis la création de près de 400 000 emplois. La qualité des emplois s'est également améliorée, la majorité des emplois créés étant désormais à temps plein et permanents. En parallèle, le chômage a sensiblement reculé, en passant à 7,2 % en 2012 et à 6 % à la fin de l'année 2014.

1.2 Si des mesures structurelles ont été prises au début des années 2000 dans le cadre du programme « *Welfare to Work* », les politiques menées lors de la première phase de la crise ont essentiellement été de nature conjoncturelle

Encadré 1 : Les réformes menées avant la crise dans le cadre de la stratégie du « *Welfare to Work* »

Un certain nombre de réformes du marché du travail ont été entreprises dans les années précédant la crise. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, **un ensemble de politiques d'incitations** à la reprise d'emploi ont notamment été mises en place.

Dans un premier temps, des réformes de l'indemnisation du chômage ont réduit la durée et les montants des prestations chômage de manière à rendre le travail plus attractif pour les demandeurs d'emploi. **Des mesures « d'activation » des chômeurs, dans le cadre de la stratégie dite « *Welfare to Work* », se développent. Une série de programmes appelés « *New Deal* » ont vu le jour sous le gouvernement travailliste.** Ceux-ci sont destinés à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et des populations particulièrement fragiles (jeunes, parents isolés, travailleurs handicapés). Ils reposent sur un suivi personnalisé et sur

l'obligation qui est faite aux bénéficiaires de reprendre une activité ou une formation au-delà d'une certaine durée de chômage.

L'année 2002 a été marquée par la mise en place d'un guichet unique « *Jobcentre Plus* », qui regroupe le service public de l'emploi et une partie de l'agence pour les prestations. Cette fusion vise à établir un lien plus strict entre le versement des allocations chômage et le contrôle d'une recherche effective d'emploi.

Un **plan de relance a été adopté à la fin de l'année 2008**, avec notamment la réduction temporaire de la TVA de 17,5 % à 15 %, l'augmentation des allocations familiales pour les familles avec enfants aux revenus les plus faibles et pour les personnes âgées et le déploiement d'un plan d'investissements publics de 3 milliards de livres sur dix-huit mois, destiné à créer ou sauvegarder 100 000 emplois en 2009.

Face à la dégradation du marché du travail, un nouveau **plan de mesures en faveur de l'emploi a été adopté en 2009**. D'un montant de 500 millions de livres sur deux ans, il avait pour objectif de prévenir la hausse du chômage de longue durée. La mesure principale était **l'instauration d'une prime à l'embauche, dite « *golden hello* »**, pour les entreprises embauchant un demandeur d'emploi de plus de six mois. Son montant, qui pouvait aller jusqu'à 2 500 livres, était fonction de l'éloignement du marché du travail du candidat. Le plan comportait également des mesures de formation pour les publics en difficulté, avec la création de 35 000 places d'apprentis et de 75 000 places de formation pour les chômeurs de plus de six mois. Les **effectifs du service public de l'emploi ont par ailleurs été accrus** : le nombre de conseillers de *Jobcentre Plus* a augmenté de 37 % en 2009.

En dépit de l'objectif de soutien à l'économie et à l'emploi, les mesures prises pendant la première phase de la crise n'ont comporté, à la différence de la majorité des pays, ni assouplissement du régime d'indemnisation du chômage, ni aide au maintien dans l'emploi à destination des entreprises.

En parallèle de ces mesures de nature conjoncturelle, une **réforme structurelle du service de placement des demandeurs d'emploi, décidée avant la crise, a été mise en œuvre à compter d'avril 2009**. L'objectif initial visé était d'accroître les obligations du demandeur d'emploi tout en lui assurant une aide plus intense dans sa recherche d'emploi. Cela passe d'une part par la réforme du régime de recherche d'emploi (*Jobseekers Regime*) et, d'autre part, par la refonte des programmes du *New Deal* en un seul programme intitulé « *The flexible New Deal* ». De ces deux réformes est né un nouveau programme dénommé « *Jobseekers Regime Flexible New Deal* » (JRFND).

Bien qu'initialement prévu avant la crise, ce programme a bénéficié de moyens supplémentaires temporaires pour y faire face, notamment avec la **mise en place de deux nouveaux programmes en avril 2009 : le *Six Month Offer* et le *Support for the Newly Unemployed***.

Le programme *Six Month Offer* a été introduit de manière temporaire à partir d'avril 2009 jusqu'en mars 2011. Tous les demandeurs d'emploi qui atteignent six mois de chômage à partir d'avril 2009 reçoivent un important soutien supplémentaire de la part des *Jobcentre Plus* (pôle emploi), qui s'ajoute aux divers programmes déjà à leur disposition. Le demandeur d'emploi dispose dans ce cadre d'une série d'options : il peut bénéficier d'une subvention à l'embauche, d'un soutien financier et d'une formation dans le cas où il désirerait créer son entreprise, s'engager dans du volontariat ou encore accéder à une formation.

Le *Support for the Newly Unemployed* s'adressait aux personnes qui ont récemment perdu leur emploi et qui ont peu d'expérience dans l'utilisation des outils liés à la recherche d'emploi. L'objectif est de les assister dans leur recherche. Une aide spéciale était également disponible pour les professionnels et cadres.

Par ailleurs, des mesures ciblées ont été prises pour faire face à la montée du chômage des jeunes, particulièrement touchés par la crise. En 2009, le gouvernement a lancé un programme ciblé sur les jeunes intitulé le *Young Person's Guarantee (YPG)*. Sous ce programme, les demandeurs d'emploi âgés de 18 à 24 ans ayant atteint six mois de chômage se voient offrir un emploi, une formation ou une petite expérience professionnelle. À partir de dix mois passés au chômage, les jeunes chômeurs sont tenus d'accepter l'une des offres proposées par ce programme. En mai 2011, face à la hausse continue du chômage des jeunes, une nouvelle série de mesures a été prise dans le but de permettre un retour à l'emploi des jeunes les plus vulnérables. Parmi elles, **un fonds pour l'innovation (*Innovation Fund*) a été lancé sur trois ans pour financer des projets à caractère social** au profit de jeunes de 14 ans et plus en difficulté ou en passe de le devenir. Le but de ce fonds est d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en élevant leur niveau de formation.

L'accession au pouvoir du gouvernement de coalition de David Cameron en 2010 a conduit à la remise en cause d'une partie de ces mesures, afin de réduire les déficits publics. Jugé trop coûteux, le programme *Flexible New Deal* a été supprimé à compter d'octobre 2010 et remplacé en juin 2011 par le *Work Program*, impliquant davantage les opérateurs privés. Les demandeurs d'emploi susceptibles de devenir des chômeurs de longue durée sont pris en charge par des prestataires externes publics, privés ou volontaires. Les prestataires sont désormais rémunérés en fonction de la difficulté de placement mais également au regard du caractère durable de l'emploi trouvé pour la personne placée.

De la même manière, le système des *Tax credits* devait progressivement être fusionné à partir de 2013 avec le dispositif d'assistance sociale pour créer un ***Universal Credit, se voulant plus lisible et plus incitatif au retour à l'emploi (cf. infra)***. L'objectif affiché était de mettre fin à la « spirale de dépendance et de pauvreté » et de « rompre avec la culture de l'assistanat ». Les modalités de fonctionnement du nouveau système doivent être proches de celles du RSA : un montant fixe d'allocations (en fonction de la situation de chaque bénéficiaire) est versé jusqu'à un certain niveau de revenus à partir duquel le montant du crédit diminue progressivement selon un taux unique.

Enfin, le gouvernement Cameron a décidé la suppression du *Future Jobs Fund* mis en place en octobre 2009, et son remplacement par le *Youth Contract*, lancé en avril 2012 et dont le but est d'offrir à des jeunes âgés de 18 ans à 24 ans un emploi subventionné, un apprentissage ou une expérience professionnelle. Il s'inspire des *Future Jobs*, à la différence qu'il n'est pas financé par un fonds mais par la diminution des crédits d'impôt. Ce contrat est accompagné de crédits alloués au ministère de l'Éducation pour développer l'apprentissage et les initiatives en faveur des jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation (les NEET – *Not in Education, Employment or Training*).

Au total, si l'on excepte les mesures structurelles décidées au début des années 2000, telles que « *Welfare to Work* » et la création du guichet unique « *Jobcentre Plus* », dont la mise en place s'est poursuivie jusqu'en 2009, les mesures prises au cours de la première phase de la crise, tout en ne revenant pas sur la politique d'activation de la dépense, ont été essentiellement de nature conjoncturelles et relativement ponctuelles. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2011 que le gouvernement Cameron a dévoilé un programme de réforme structurelle du marché du travail, portant à la fois sur la simplification du droit du licenciement et sur la réforme des contrats de travail.

2 Les réformes du marché du travail mises en place depuis la crise

2.1 Les méthodes de réforme et leur séquençage

L'un des principaux axes du programme de campagne du parti conservateur en vue des élections de 2010 consistait à faire en sorte que le travail redevienne « payant » et que les personnes dépendant des aides sociales ne s'y trouvent plus piégées, ces principes étant regroupés sous la bannière du « *Welfare to Work* ».

Dans ce cadre, le gouvernement de coalition issu des élections de 2010 a décidé dans un premier temps de simplifier le paysage des politiques de l'emploi, marqué sous le gouvernement travailliste par une accumulation de plans d'aide catégoriels, en mettant sur pied un programme unique, le *Work Program*, lancé en juin 2011. Le principe du *Work Program* consiste à concentrer les efforts et les moyens de la politique de l'emploi sur la prise en charge des chômeurs qui rencontrent le plus de difficultés pour retrouver un travail, en faisant appel à des prestataires de service extérieurs au service public de l'emploi, disposant d'une large autonomie et qui sont rémunérés en fonction de la difficulté de placement mais également de la durabilité de l'emploi trouvé, selon la logique du *payment by results*.

Entre juin 2011 et décembre 2013, 1,35 million de personnes ont bénéficié du *Work Program*. Depuis 2011, ce sont 433 000 chômeurs de longue durée⁵¹⁵ qui ont trouvé un emploi durable dans le cadre de ce programme. Les résultats obtenus restent toutefois plus faibles qu'escompté pour les bénéficiaires de l'allocation d'invalidité, dont le retour à l'emploi était l'un des objectifs majeurs de ce programme, étant précisé qu'en parallèle une importante réforme a été conduite pour réduire le champ des bénéficiaires des allocations d'invalidité, versées au total à plus de 2,2 millions de personnes.

Le ciblage de la politique de l'emploi a également été réorienté vers les chômeurs de longue durée, qui représentent près de 40 % du nombre de chômeurs. Les obligations incombant à ces derniers ont été renforcées, les chômeurs sans emploi depuis au moins deux ans devant soit effectuer des travaux d'intérêt général, soit se rendre quotidiennement dans une agence pour l'emploi, soit suivre des formations selon l'avis de leur conseiller pour la recherche d'emploi (*Job Coach*) pour ne pas perdre leurs droits à indemnisation. De manière générale, le parti pris en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi a consisté à moins segmenter les politiques en fonction des types de demandeurs d'emploi – contrairement à la pratique constatée à la fin des années 1990, lorsque le gouvernement travailliste avait mis en place des dispositifs catégoriels de retour à l'emploi (« *New deal for* ») à destination des jeunes, des plus de 25 ans, des seniors, des personnes handicapées, ou encore des parents isolés – mais plutôt à accorder davantage de latitude aux conseillers pour la recherche d'emploi afin de trouver les solutions les plus adaptées pour les personnes dont ils assurent le suivi.

⁵¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/work-programme-helps-drive-long-term-unemployment-to-5-year-low>

Les politiques relatives à la lutte contre le chômage des jeunes, qui ont connu des fluctuations, continuent toutefois à faire l'objet d'un traitement spécifique, avec des espaces dédiés dans les *Jobcenters*. Le gouvernement a mis en place à la fin de l'année 2011 un plan spécifique, appelé « *Youth Contract* », afin de lutter contre le chômage des jeunes en vue de créer 400 000 emplois, contrats d'apprentissage et stages pour les 18-24 ans sur une période de trois ans. Ce plan comportait une aide à l'embauche des jeunes et des apprentis pour les TPE, le financement de stages non rémunérés, ainsi qu'un renforcement de l'accompagnement par le service public de l'emploi.

Parallèlement à cette première phase, le gouvernement de David Cameron a décidé de s'engager dans une politique présentée comme volontariste de réformes structurelles, passant par un assouplissement des règles en matière de droit du travail. Le coup d'envoi de cette seconde étape du processus de réforme a été donné par le rapport rédigé par Adrian Beechcroft, dont les principaux axes ont été dévoilés en octobre 2011⁵¹⁶. Parmi les principales mesures préconisées figuraient l'allongement de l'ancienneté minimale permettant de contester devant les tribunaux un licenciement abusif (de 1 à 2 ans) et la réduction de moitié du délai de consultation des syndicats pour les licenciements collectifs. Par ailleurs, pour limiter le nombre de litiges introduits devant les tribunaux du travail, une procédure de conciliation préalable devait être introduite. **Les axes de réforme structurelle ont également porté sur des mesures qui ont suscité la polémique, telles que le recours accru aux contrats « zéro heure » et la mise en place d'un nouveau statut de travailleur actionnaire** permettant l'attribution d'actions gratuites en contrepartie du renoncement à certains droits en matière d'emploi comme la protection contre le licenciement abusif. Pour le gouvernement, cette stratégie volontariste, couplée à une diminution du taux d'impôt sur les sociétés, était destinée à faire du Royaume-Uni le pays le plus « *business friendly* » d'Europe.

On notera en particulier que la place occupée par les partenaires sociaux dans l'élaboration de ces réformes est beaucoup moins importante que dans d'autres pays européens. Traditionnellement, au Royaume-Uni, l'État intervient très peu dans les relations entre syndicats et patronat. Cette spécificité se manifeste en particulier par le caractère non contraignant des accords collectifs⁵¹⁷ et le fait que le rôle dévolu aux partenaires sociaux est très peu institutionnalisé. Le recours au dialogue bipartite ou tripartite est très rare au niveau national. Les partenaires sociaux sont toutefois représentés au sein de la « *Low Pay Commission* » qui formule les recommandations relatives au « *National Minimum Wage* » et sont aussi consultés de manière *ad hoc*. L'ensemble des réformes du marché du travail ont été précédées par des consultations publiques, dans le cadre desquelles les partenaires sociaux ont pu faire valoir leur point de vue sans toutefois qu'un rôle et une place particulière leur soient reconnus dans l'élaboration des projets de réforme.

S'agissant des modalités de mise en œuvre des réformes, le parti conservateur et le parti libéral-démocrate étaient convenus dès 2010, dans le cadre de la mise en place du gouvernement de coalition, de mener une étude dénommée « *Employment Law Review*⁵¹⁸ » sur l'état du marché du travail sur cinq ans, afin d'examiner en temps réel l'état du marché du travail et du droit du travail dans le but d'offrir aux employeurs plus de flexibilité, d'encourager l'embauche, le développement des entreprises et la croissance. Ce document de travail a été mis en ligne sur le

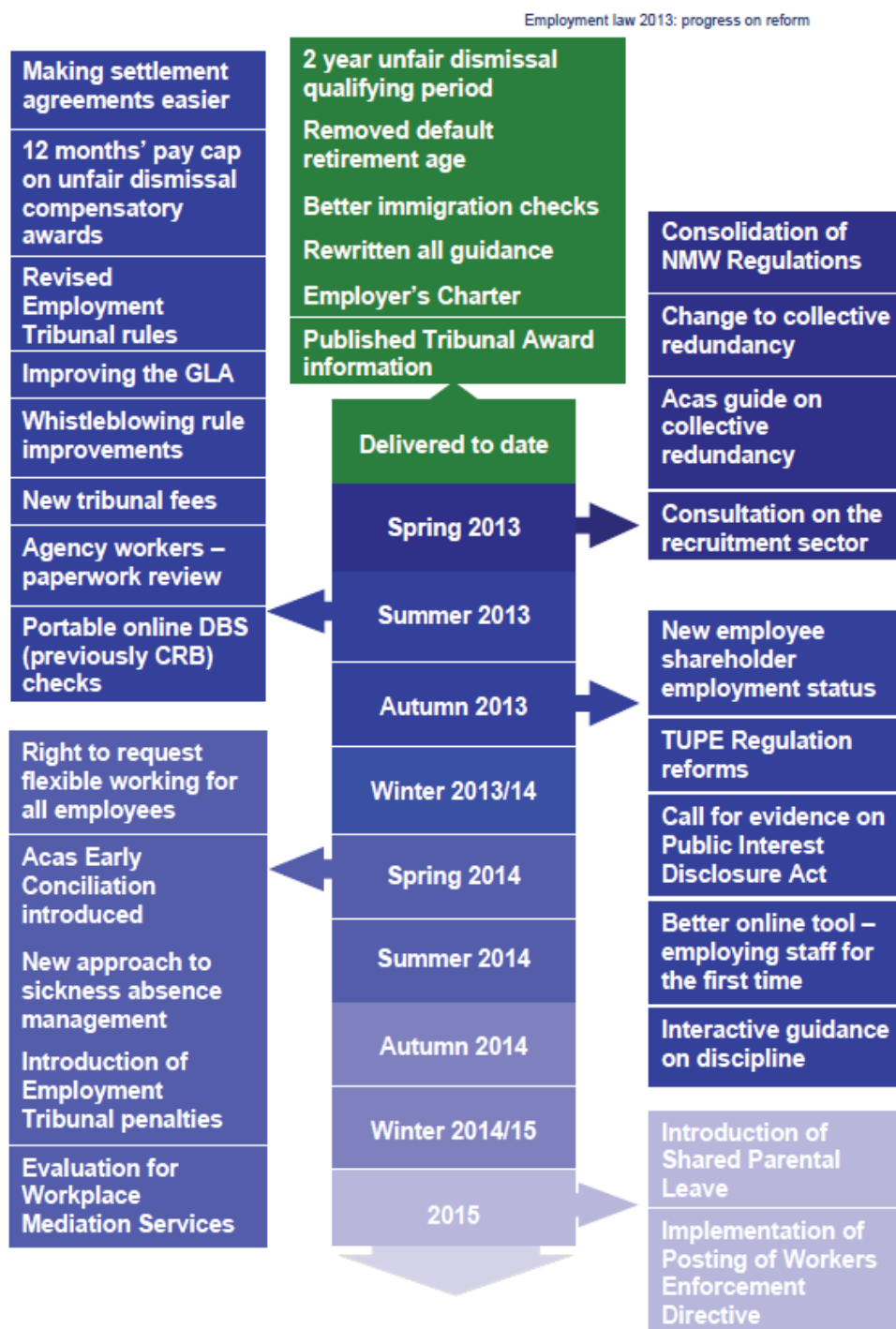
⁵¹⁶ Hope C. et Winneth R. (2011), « Give firms freedom to sack unproductive workers, leaked Downing Street report advises », *Daily Telegraph*, 25 octobre.

⁵¹⁷ Les stipulations des conventions collectives ne deviennent juridiquement contraignantes que dès lors qu'elles sont incorporées dans le contrat de travail.

⁵¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-labour-market-reform/2010-to-2015-government-policy-labour-market-reform>

site internet du gouvernement britannique et régulièrement mis à jour jusqu'aux élections de mai 2015. Un bilan de mi-parcours des réformes menées depuis le début du mandat a par ailleurs été réalisé en 2013. À cette occasion, le gouvernement a annoncé le planning des réformes à venir, auquel il s'est tenu jusqu'aux élections de mai 2015. Le programme décrivait les principes et la façon dont les réformes du droit du travail contribuent à mettre en place un marché du travail se voulant « flexible, équitable et efficace ».

Figure 1 : Séquençage des réformes



Source : Government Employment Law Review, 2013.

2.2 Les axes de réforme

2.2.1 Droit du travail : contrat de travail et régime juridique du licenciement

La réforme du droit du licenciement

En avril 2011, le gouvernement a lancé une initiative intitulée « *Employment Law Red Tape Challenge*⁵¹⁹ », dont le but était de simplifier la procédure de licenciement et d'en réduire le coût pour les entreprises. Les principales mesures adoptées à cette occasion ont porté sur :

- l'allongement de l'ancienneté dans la même entreprise nécessaire pour se prévaloir d'un licenciement injuste (« *unfair dismissal* ») de 1 à 2 ans. Cette mesure ne remet toutefois pas en cause les règles applicables en matière de licenciements discriminatoires ;
- la réforme des règles de licenciement collectif, avec un préavis passant de 90 à 45 jours⁵²⁰ pour les plans concernant plus de cent personnes ;
- le plafonnement à 12 mois de salaire des indemnités dues en cas de licenciement abusif (« *wrongful dismissal* »⁵²¹). Le plafond a été ramené au plus faible des deux montants suivant : 74 200 livres ou 52 semaines de salaire.
- la mise en place de frais de justice pour les tribunaux du travail (« *employment tribunals* »). Ces frais sont compris entre 160 livres et 230 livres pour le dépôt d'un recours, selon la nature de la requête, et vont de 250 livres à 950 livres en cas d'inscription de l'affaire à une audience. Le salarié peut être remboursé s'il obtient gain de cause à l'issue de la procédure contentieuse ;
- la mise en place d'une procédure de conciliation préliminaire en cas de différend auprès de l'ACAS, organisme public de conciliation intervenant dans les litiges entre salariés et employeurs.

La réforme, dont l'objectif était de limiter les recours dilatoires, a été vivement critiquée par les représentants des salariés. Le syndicat Unison a formé, en février puis en décembre 2014, deux recours successifs auprès de la Cour suprême, pour alerter sur les effets pervers de la mesure, en termes d'accès à la justice, en particulier pour les femmes et les travailleurs pauvres. Ces recours ont été rejetés. Les effets conjugués de l'introduction de frais de justice en juillet 2013 et du plafonnement des indemnités de licenciement ont été considérables : en janvier 2015, la Chambre des Communes a publié un rapport faisant apparaître que le nombre de requêtes devant les juridictions du travail avait chuté de 64 % entre octobre 2013 et septembre 2014 (32 671 cas de moins en un an, Graphique 7).

⁵¹⁹ <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/themehome/employment-related-law/>

⁵²⁰ Depuis le 6 avril 2013, en vertu du « *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (Amendment) Order 2013* », si un plan de licenciement concerne cent personnes ou plus.

⁵²¹ L'« *unfair dismissal* » correspond à un licenciement sans motif sérieux, tandis que le « *wrongful dismissal* » désigne les cas dans lesquels l'employeur licencie en méconnaissance d'une clause du contrat de travail.

Graphique 7 : Impact de la mise en place de frais de justice sur le nombre de contentieux du licenciement



Source : Key issues for the 2015 Parliament.

La création d'un nouveau type de contrat de travail : le statut de travailleur actionnaire

Annoncée par le ministre des Finances George Osborne lors de la conférence du parti conservateur en octobre 2012, la création d'un nouveau statut de travailleur actionnaire (« *employee shareholder* »), destiné à associer le salarié à la réussite de l'entreprise, a fait l'objet d'importantes polémiques, y compris au sein même du parti conservateur.

Dans le cadre de ce nouveau statut qui s'accompagne d'avantages fiscaux, l'employeur peut céder à des employés des actions pour un montant minimal de 2 000 livres. En contrepartie, le salarié renonce à soutenir une action en justice pour licenciement abusif ordinaire et à pouvoir prétendre à une indemnité de licenciement. Il s'agit par ailleurs d'un type très particulier d'actions, puisque l'employeur a la liberté de les concevoir sur mesure : les actions cédées peuvent ne donner aux salariés ni droit de vote ni droit à la perception de dividendes. En outre, l'employeur peut y ajouter des dispositions lui permettant de contraindre l'employé à revendre ses actions en cas, par exemple, de vente de l'entreprise. Les multiples conditions dont peut être assortie l'attribution de ces titres sont de nature à en réduire sensiblement la valeur de marché en cas de revente par le salarié.

La discussion parlementaire du texte créant ce nouveau statut a été marquée par les fortes réserves exprimées par la Chambre des lords, qui a introduit un certain nombre de dispositions visant à mieux encadrer ce nouveau dispositif. Celui-ci ne peut être imposé aux salariés déjà en poste au sein de l'entreprise, qui ont droit à un conseil juridique ainsi qu'à un délai de réflexion de sept jours. Il en va en revanche différemment pour les nouveaux entrants, l'acceptation du statut de travailleur actionnaire pouvant être posée par l'entreprise comme une condition à l'embauche.

Ce nouveau statut a été critiqué par la doctrine⁵²², qui y a vu une tentative de démembrement du contrat de travail et de contournement des garanties instituées par la législation britannique au profit des salariés, la main-d'œuvre étant considérée comme une forme de marchandise que l'employeur peut acheter ou revendre à son gré. Si cette réforme a constitué à l'évidence une

⁵²² Prassl J. (2013), « Dismantling the Contract of Employment? The new Employee Shareholder Status in the United Kingdom », *Industrial Law Journal*, 42 (4), p. 307-337.

révolution sur le plan idéologique, ses conséquences pratiques ont en revanche été assez modestes : en 2015, soit deux ans après la mise en place de ce nouveau régime juridique, seules 350 entreprises ont eu recours à cette disposition⁵²³, et les personnes concernées par ce statut sont en majorité des cadres supérieurs soucieux de tirer le bénéfice des avantages fiscaux liés à la détention de ces actions.

Le recours accru aux contrats « zéro heure »

L'un des phénomènes les plus marquants de l'évolution du marché du travail au Royaume-Uni au cours des dix dernières années est l'augmentation apparemment très sensible du nombre de contrats « zéro heure ». Apparus il y a plusieurs décennies et visant à réduire les contraintes sur les entreprises pour encourager l'embauche, ces contrats ne constituaient pas, en l'absence de définition légale, une catégorie juridique à part entière. Leur principale caractéristique est de n'offrir aucune garantie au salarié en termes de nombre minimal d'heures travaillées.

Ce dispositif permet donc à l'employeur de disposer d'une réserve de main-d'œuvre, disponible en fonction de l'activité. Il s'agit d'une forme d'organisation du travail particulièrement flexible. En contrepartie de l'absence d'un nombre d'heures garanti, les salariés peuvent en principe refuser le travail offert par l'employeur sans encourir de sanctions, à la différence d'un contrat de travail classique. Il semble toutefois que, dans la pratique, un tel refus n'est pas toujours sans conséquences pour le salarié, qui peut faire l'objet de sanctions indirectes, l'employeur n'ayant plus recours à lui. En termes de rémunération, la législation sur le salaire minimum s'applique et les salariés doivent être rémunérés pour le temps d'astreinte passé sur le lieu de travail, même lorsqu'ils ne travaillent pas. Initialement, il était possible d'inclure une clause d'exclusivité à ces contrats stipulant que l'employé ne peut proposer ses services qu'à un unique employeur.

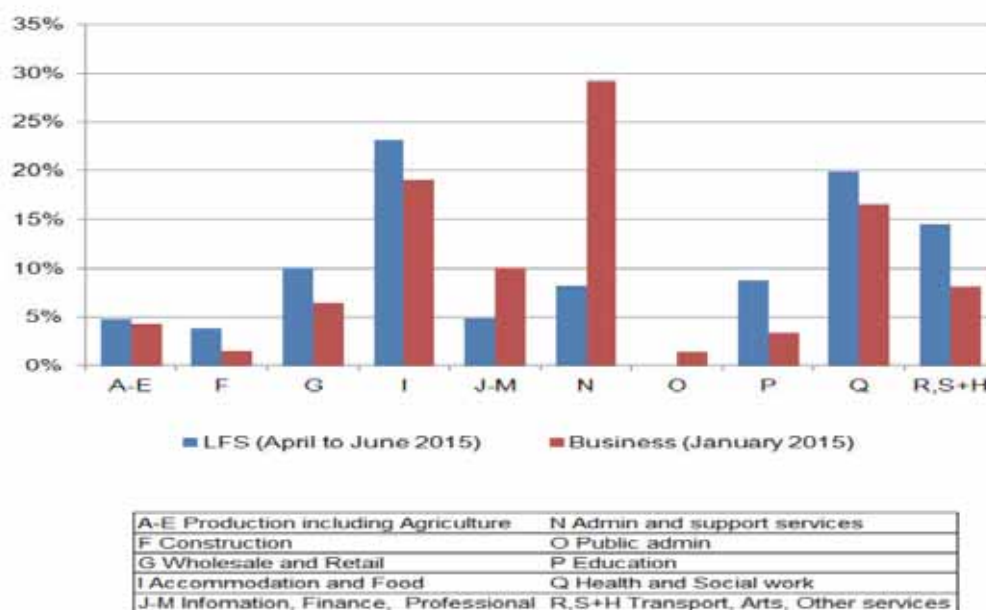
Le recours à ce type de contrats s'est fortement accru au cours des quatre dernières années : alors que l'on dénombrait 250 000 titulaires en 2012, ce chiffre est passé à 583 000 en 2013, et atteindrait 744 000 en 2015⁵²⁴, soit de l'ordre de 2,4 % des personnes en emploi. Le nombre de contrats atteindrait lui 1,5 million de contrats (contre 1,4 million en 2014). L'écart entre le nombre de contrats et le nombre de personnes tient à la possibilité pour une même personne de cumuler plusieurs contrats. Les chiffres relatifs à la progression du nombre de contrats et de personnes doivent toutefois être considérés avec prudence, en raison de modifications apportées par l'ONS à la méthode de comptabilisation de ces derniers, qui repose sur les déclarations des personnes interrogées estimant relever d'un tel contrat. Abi Adams et Jeremias Prassl estiment néanmoins que leur nombre actuel serait de l'ordre de 1,8 million⁵²⁵. Les secteurs de la santé/services aux personnes âgées (20 % du total des contrats), de l'éducation (25 %) et de l'hôtellerie-restauration (39 %) sont ceux ayant le plus recours à ce type de contrats. Par ailleurs, la moitié des entreprises de 250 salariés ou plus utilisent ces contrats contre à peine 10 % des entreprises ayant moins de 20 salariés.

⁵²³ Audition de Jeremias Prassl par le COE, mai 2015.

⁵²⁴ ONS (2015), *Contracts with No Guaranteed Hours, Employee contracts that do not guarantee a minimum number of hours: 2015 update* (2 septembre)

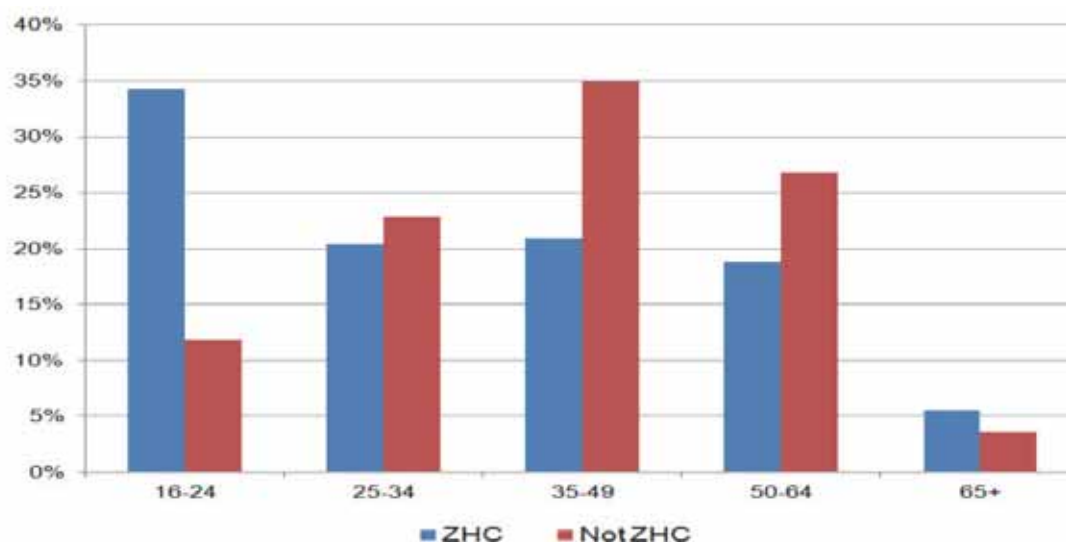
⁵²⁵ Adams A. et Prassl J. (2015), « Labour Legislation and Evidence-Based Public Policy: A Case Study » in Blackham A. et Ludlow A. (eds), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, Oxford, Hart Publishing.

Graphique 8 : Part des contrats « zéro heure » par secteur d'activité



Source : ONS.

Graphique 9 : Part des contrats « zéro heure » par tranche d'âge



Source : ONS.

Les données collectées par l'ONS (Office National for Statistics) présentant la situation de ces contrats en janvier 2015 font apparaître que :

- les salariés concernés sont en majorité des femmes (54 % de ceux ayant ce contrat), des jeunes (34 % des titulaires ont moins de 25 ans) ou, dans une moindre mesure, des seniors (6 % ont plus de 65 ans) ;
- la durée moyenne hebdomadaire des contrats est de 25 heures, contre 37 heures pour les autres contrats ;
- environ 41 % des titulaires de contrats « zéro heure » déclarent vouloir travailler plus, contre 12 % pour les titulaires d'un autre type de contrat ;

- 60 % des salariés ont un contrat « zéro heure » depuis plus d'un an, ce qui signifie que le recours à ces contrats n'est pas réservé à des activités saisonnières, et qu'ils sont considérés comme une catégorie de contrats, certes précaires, mais à part entière, qui offrent une forme d'emploi en définitive relativement stable dans certains secteurs et pour certaines catégories de salariés ;
- près de la moitié des entreprises de 250 salariés et plus ont recours à ce type de contrats, et 10 % seulement pour les entreprises de moins de 20 salariés ;
- une part importante (39 %) se retrouve dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, et 25 % dans le domaine de l'éducation.

Face à la persistance de fortes critiques des syndicats, dénonçant l'insécurité pour les salariés en termes d'horaires et de rémunération, le *Small Business, Enterprise and Employment Act 2015*, adopté avant les élections de mai 2015, est venu encadrer le régime de ces contrats qui sont désormais pour partie définis par la loi. Le texte prévoit l'inopposabilité, à compter du 26 mai 2015, des clauses d'exclusivité qui empêchaient l'employé de travailler dans le cadre d'un autre contrat ou de tout autre arrangement, ou limitaient son droit à l'accord de l'employeur. Les arguments avancés contre la suppression de ce type de contrats tiennent au fait qu'ils sont porteurs d'une flexibilité utile pour les entreprises et que les clauses d'exclusivité étant irrégulières, ces contrats n'empêchent pas les salariés souhaitant travailler davantage dans le cadre d'un autre contrat de le faire.

2.2.2 La réforme des systèmes de crédit d'impôt pour les travailleurs à faibles revenus

Afin de lutter contre la pauvreté des enfants et faire en sorte que « le travail soit payant » (« *make work pay* »), deux dispositifs intitulés « crédit d'impôt aux travailleurs à faibles revenus » (*Working Tax Credit*) et « crédit d'impôt pour enfant » (*Child Tax Credit*) ont été mis en place dans le cadre du *Tax Credit Act* de 2002 par le gouvernement travailliste. Le coût de ces deux prestations, gérées par le ministère des Finances (*Her Majesty's Revenue and Customs*), représente de l'ordre de 30 % de la dépense sociale hors pensions et 1,6 % du PIB du Royaume-Uni.

Ce dispositif a été refondu en 2013, dans le cadre de l'introduction progressive du nouveau dispositif de l'*Universal Credit*⁵²⁶, destiné à regrouper l'ensemble des prestations sociales versées sous condition de ressources, qui devrait être généralisé d'ici 2020.

Par ailleurs, dans le cadre du *Summer Budget*, le gouvernement a annoncé un plan de réforme des crédits d'impôt (*tax credits*), afin d'en réduire significativement le coût pour les finances publiques.

Sont principalement concernées les prestations versées aux personnes en âge de travailler, dont la part dans les dépenses publiques est passée de 8 % en 1980 à 13 % aujourd'hui et qui seront gelées pendant quatre ans. Les indemnités versées pendant le congé de maternité ou aux personnes handicapées ne sont pas touchées par le gel annoncé, qui devrait conduire, selon

⁵²⁶ L'*Universal Credit* regroupe six prestations versées sous condition de ressources : allocation chômage (*income-based Jobseeker's Allowance*), allocation logement (*Housing Benefit*), crédit d'impôt « travail » (*Working Tax Credit*), crédit d'impôt enfant (*Child Tax Credit*), allocation personnes handicapées (*Employment and Support Allowance*), soutien aux revenus (*Income Support*). Le dispositif vise à simplifier le système existant pour les bénéficiaires, à renforcer l'incitation à l'emploi en luttant tout à la fois contre le non-recours, les trappes à pauvreté et la fraude.

l'Office for Budget Responsibility (OBR), à 90 millions de livres d'économies en 2016-2017 et à plus de 4 milliards d'ici 2020-2021⁵²⁷.

En complément du gel annoncé, ces crédits d'impôts seront fortement réduits et ciblés sur les plus pauvres. À partir de 2016, le seuil de revenus à partir duquel les montants des *Tax credits* et du *Universal Credit* diminuent fortement sera abaissé de 6 420 à 3 850 livres⁵²⁸. En outre, à partir d'avril 2017 le nombre d'enfants pris en compte sera limité à deux (sauf cas particuliers comme les naissances multiples), partant du principe que les familles doivent être conscientes des charges additionnelles engendrées par un enfant supplémentaire.

En outre, le plafond des aides sociales, introduit en 2013, sera abaissé de 26 000 livres par an pour un couple, avec ou sans enfants à 23 000 livres à Londres et 20 000 livres dans le reste du pays.

La création du « National living wage »

Outre la réforme des *Tax credits*, le gouvernement issu des élections de mai 2015 a annoncé, en vue de réduire le nombre de travailleurs pauvres, la création d'un nouveau salaire de subsistance national (*National Living Wage*) à partir d'avril 2016. Ce salaire de subsistance est un concept développé depuis déjà plusieurs années, en particulier par la Living Wage Foundation, association indépendante, et consiste à mettre en place un salaire de subsistance garantissant à chaque salarié un certain niveau de vie. Son taux est actuellement fixé à 7,85 livres de l'heure pour le Royaume-Uni et 9,15 livres de l'heure pour Londres⁵²⁹.

Ce dispositif se veut distinct du salaire minimum national (*National Minimum Wage*) introduit en 1999, dont les montants sont fixés par tranche d'âge sur la base des recommandations de la Low Pay Commission, composée d'experts indépendants (universitaires, employeurs, employés). En mars 2015, le gouvernement, alors en campagne, avait annoncé de nouvelles augmentations, applicables à compter du 1^{er} octobre 2015⁵³⁰. Si les taux annoncés pour le *National Living Wage* demeurent en deçà de ceux préconisés par la Living Wage Foundation, ils seront néanmoins sensiblement supérieurs à ceux du salaire minimum national. Dès avril 2016, le *National Living Wage* sera obligatoire pour tous les salariés de plus de 25 ans, avec un montant fixé à 7,20 livres de l'heure et un objectif de 9 livres d'ici à 2020. Les montants seront, comme pour le *National Minimum Wage*, fixés annuellement sur les recommandations de la Low Pay Commission, afin d'atteindre 60 % du salaire médian.

La mesure devrait concerner 2,5 millions de personnes en 2016 et, d'après les estimations du gouvernement, 6 millions de personnes verront leur salaire augmenter d'ici à 2020. Elle bénéficiera à tous les salariés de plus de 25 ans, y compris les titulaires de contrats « zéro heure ». Le coût de la mesure, estimé à 1 % des bénéfices des entreprises, sera compensé par une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés à 18 %.

⁵²⁷ <http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/July-2015-EFO-234224.pdf>

⁵²⁸ Dans le nouveau système, le crédit est égal à un peu plus de 8 000 livres par an jusqu'à 3 850 livres de revenus annuels. Au-delà de cette somme, il devient dégressif et s'annule à 21 000 livres de revenus.

<http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/July-2015-EFO-234224.pdf>

⁵²⁹ <http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage>

⁵³⁰ 6,70 livres par heure pour les plus de 21 ans, 5,30 livres pour les 18-20 ans, 3,87 livres pour les 16-17 ans et, pour les apprentis, une augmentation de 21 %, largement supérieures d'ailleurs à celles recommandées par la Low Pay Commission.

D'après l'Office for Budget Responsibility, ce nouveau *National Living Wage* aura un effet « fractionnel » sur l'emploi : il devrait entraîner la suppression de 60 000 emplois, pertes contrebalancées par la création nette de 1 million d'emplois qui pourrait être induite par la baisse de l'impôt sur les sociétés. Les petites entreprises, qui seront les plus impactées, bénéficieront de réductions de charges.

2.2.3 La poursuite de certaines politiques sectorielles de l'emploi : l'exemple de la lutte contre le chômage des jeunes

Face à l'augmentation persistante du chômage des jeunes, le gouvernement a mis en place en 2009 un fonds spécifique (*Future Jobs Fund*) doté de 1 milliard de livres. L'objectif initial était de créer 150 000 emplois, puis 200 000 lorsque le dispositif a été prolongé pour six mois. 105 220 personnes ont bénéficié de ce dispositif, qui a été supprimé en mars 2011. Une évaluation a en effet montré que 60 % des jeunes bénéficiaires entre octobre et novembre 2009 étaient à nouveau au chômage quatorze mois plus tard. Il a également été constaté que les emplois aidés (dans le secteur public ou associatif) étaient non pérennes.

En mai 2011, le gouvernement a annoncé une nouvelle série de mesures visant à lutter contre le chômage des jeunes. Cela inclut le fonds à l'innovation (*Innovation Fund*) de 30 millions de livres sur trois ans (de mai 2012 à mai 2015) pour financer des projets à caractère social au profit de jeunes de 14 ans et plus en difficulté ou « à risque ». Le but de ce fonds était d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en relevant leur niveau de formation. Des prestataires ont été sélectionnés par appels d'offres, l'accent étant mis notamment sur le caractère innovant des projets proposés. À signaler, la rémunération des prestataires est liée aux résultats et des statistiques trimestrielles sont mises en ligne par le gouvernement⁵³¹. Une évaluation-bilan doit être publiée prochainement.

2.2.4 L'élargissement du marché du travail

Dans le cadre du *Pensions Act 2011*, le gouvernement britannique a supprimé l'âge obligatoire de départ à la retraite, fixé à 65 ans. Depuis octobre 2011, les salariés peuvent choisir de partir à la retraite à 65 ans, mais le principe est qu'ils ne peuvent y être contraints (l'âge légal de la retraite, actuellement fixé à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes, augmente progressivement pour ces dernières jusqu'à atteindre 65 ans en 2018). Par ailleurs, le texte prévoit un relèvement progressif de l'âge légal, simultané pour les hommes et les femmes, afin d'atteindre 66 ans en octobre 2020 et 67 ans en 2028.

D'après les estimations de l'ONS, on dénombrait en juillet 2014 1,1 million de salariés âgés de plus de 65 ans au Royaume-Uni. Les employeurs peuvent néanmoins imposer une limite d'âge à leurs employés s'ils justifient clairement leur décision, auquel cas ils devront les en informer avec un préavis de six mois. Les salariés ont été encouragés à faire usage des possibilités de départ progressif à la retraite, qui leur permettent de bénéficier du versement d'une partie de leur retraite tout en continuant à travailler.

⁵³¹ <https://www.gov.uk/government/collections/youth-unemployment-innovation-fund-pilot-statistics-and-evaluation>

Les politiques de retour à l'emploi et d'élargissement du marché du travail ont également conduit le gouvernement Cameron à prendre des mesures afin de faciliter la garde des enfants. En effet, entre 2008 et 2012, les mesures prises en la matière s'étaient notamment heurtées à une pénurie des modes de garde offerts aux parents – empêchant en particulier le retour des femmes sur le marché du travail. Le *Children and Family Act* de 2014 a ainsi étendu à tous les salariés la possibilité d'une flexibilité en matière d'organisation du temps de travail, sous forme de temps partiel, de durée hebdomadaire concentrée sur un nombre réduit de jours, ou encore de travail à domicile. Dans le même sens et afin de faciliter le retour à l'emploi (*make work pay*), en 2013 le gouvernement a étendu aux parents des enfants de 2 ans de familles à faibles revenus le dispositif permettant de bénéficier de 15 heures de garde gratuites – au départ mis en place par le *Child Care Act* de 2006 pour les enfants âgés de 3 et 4 ans. En mai 2015, David Cameron a fait part de son intention de doubler ce nombre d'heures pour tous les enfants concernés, mesure qui devrait entrer en vigueur dès l'automne 2016. Il est également prévu qu'à partir de l'automne 2015, l'État contribuerait aux frais de garde pour les enfants de moins de 12 ans, à hauteur de 20 % dans la limite d'un plafond de 1 200 livres par enfant. Cette mesure devrait concerner près de 2,5 millions de familles⁵³² et permettra, dans certains cas, la prise en charge de près de 85 % des frais de garde.

Enfin, le congé parental partagé a été profondément réformé à la fin de l'année 2014, dans le but affiché d'offrir une plus grande flexibilité aux salariés et de devenir un congé partagé entre les parents (52 semaines desquelles on retranche les semaines de congé maternité ou d'adoption). Les nouvelles dispositions (*Shared Parental Leave Regulations*), entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2014, concernent les enfants nés après le 5 avril 2015. Ce congé fractionnable qui peut être pris par les parents simultanément ou successivement ouvre droit à une allocation dont le montant est fixé à 90 % du salaire hebdomadaire et plafonné à 139 livres par semaine⁵³³.

⁵³² <https://www.gov.uk/government/news/new-scheme-to-bring-tax-free-childcare-for-25-million-working-families>

⁵³³ <https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay/overview>

3 Que peut-on dire de l'effet des réformes ?

3.1 La diminution sensible du chômage s'est accélérée sur la période récente en raison de la flexibilité de l'économie britannique

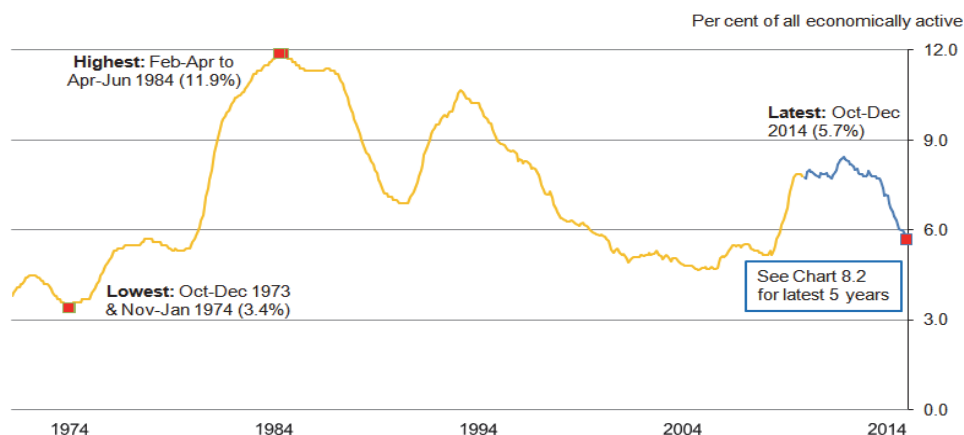
Graphique 10 : Évolution du taux de chômage depuis 2010



Source : ONS, UK Labour Market, juin 2015.

Le taux de chômage au Royaume-Uni, qui s'établissait à 7,2 % fin 2013, a baissé de manière significative au cours de l'année 2014 pour atteindre 5,7 %. À cette date, on ne dénombrait plus que 1,86 million de chômeurs. Ce niveau est le plus bas depuis 2008, proche des niveaux d'avant la crise, et cette baisse profite à tous les types de chômeurs, y compris les chômeurs de longue durée : le nombre de personnes au chômage depuis moins de six mois a baissé de 16,3 % en un an (entre octobre-décembre 2013 et octobre-décembre 2014) ; pour ceux au chômage depuis six à douze mois, la baisse est de 24,2 % ; enfin, pour ceux qui le sont depuis plus d'un an, la diminution atteint 24,8 %. D'après les dernières données disponibles de l'ONS, la baisse s'est poursuivie au cours du premier semestre 2015, et le taux de chômage s'établissait à 5,4 % pour la période juin/août 2015. Cette tendance devrait se poursuivre pour atteindre un taux de l'ordre de 5 % à 5,2 % en 2016, niveau qui n'atteint toutefois pas le taux le plus bas observé en 1974 (3,4 %).

Graphique 11 : Évolution du taux de chômage depuis 1974



Source : ONS.

Les bons résultats enregistrés en matière d'emploi ne s'expliquent pas uniquement par la baisse du chômage : le recul progressif de l'âge légal de départ en retraite pour les femmes y contribue aussi⁵³⁴. Au total 30,9 millions de Britanniques ont un emploi. Le taux d'emploi parmi les 16-64 ans s'établit ainsi à 73,2 %, soit son plus haut niveau depuis l'existence de cet indice, introduit en 1971.

Le nombre de personnes bénéficiaires d'allocations chômage a également sensiblement diminué, de 240 000 en un an. Le chiffre global s'établit à 705 000 en septembre 2015, niveau le plus bas depuis mai 2008.

Les créations d'emploi ont par ailleurs attiré un nombre significatif de travailleurs originaires de pays d'Europe de l'est, dont le nombre s'est accru de 168 000 entre décembre 2013 et décembre 2014. On en dénombre actuellement près de 900 000, soit une augmentation de 23 % en un an. Par comparaison, le nombre de travailleurs issus d'Europe de l'ouest, en provenance principalement de France et d'Espagne, n'a augmenté que de 10 % sur la même période pour atteindre 761 000 personnes. L'impact des flux migratoires demeure toutefois relativement mesuré, puisque le nombre total de non-Britanniques occupant un emploi dans le pays en 2014 ne s'est accru que de 239 000 personnes supplémentaires par rapport à l'année précédente, en raison d'une baisse du nombre de salariés originaires d'un pays hors Union européenne.

Une augmentation importante du nombre d'emplois salariés dans le secteur privé et une diminution corrélative des emplois publics

L'amélioration du marché de l'emploi est avant tout portée par le dynamisme du secteur privé : en mars 2015, ce secteur employait 25,7 millions de personnes, soit 483 000 personnes supplémentaires en un an⁵³⁵. En revanche, le secteur public ne comptait plus que 5,4 millions de personnes, le plus bas niveau depuis début 1999, après une contraction de 59 000 en un an. L'Office for Budget Responsibility, autorité administrative indépendante en charge du contrôle

⁵³⁴ L'âge minimal de départ à la retraite est aujourd'hui fixé à 65 ans pour les hommes. Pour les femmes, cet âge était de 60 ans en 2010 mais sera progressivement aligné sur celui des hommes, conformément au *Pensions Act* de 2011, entre 2010 et 2018.

⁵³⁵ <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/august-2015/statistical-bulletin.html>

des finances publiques, estimait récemment que, si la tendance devait se poursuivre sous la nouvelle mandature, un million d'emplois publics devraient encore disparaître⁵³⁶.

Les données récentes font par ailleurs apparaître, globalement, une amélioration dans la qualité des emplois créés. Au total, entre le 1^{er} trimestre 2014 et le 1^{er} trimestre 2015 :

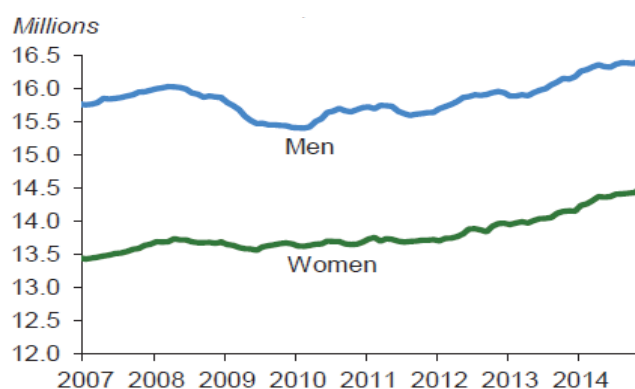
- le nombre d'emplois à temps plein a augmenté de 352 000 et s'élevait à 22,76 millions ;
- le nombre d'emplois à temps partiel est stable et s'élève à 8,27 millions ;
- le nombre d'emplois salariés augmente de 485 000 pour atteindre 26,3 millions. À l'inverse, le nombre de travailleurs indépendants diminue de 95 000 et s'élève à 4,5 millions. Une part des travailleurs indépendants (1,3 million) est à temps partiel. La qualité de ces emplois indépendants à temps partiel fait toutefois, dans certains cas, débat ;
- le nombre de personnes bénéficiaires de formations et de programmes destinés aux demandeurs d'emploi a diminué de 23 000 et s'élève à 104 000.

Une baisse sensible du chômage des jeunes et un redressement du taux d'activité des femmes

683 000 jeunes⁵³⁷ de 16 à 24 ans étaient sans emploi au 3^e trimestre 2015, soit 50 000 de moins en un an. Néanmoins, le chômage des jeunes demeure élevé : 14,8 % pour la tranche d'âge des 16-24 ans (même si un tiers du phénomène est attribué à des recherches d'emplois étudiants).

Par ailleurs, le niveau d'activité des femmes (68,6 %, contre 78,3 % pour les hommes en 2014) est nettement supérieur à celui d'avant la crise, tandis que les hommes n'ont pas encore rattrapé le niveau atteint en 2008. De manière générale, le taux d'emploi des femmes a connu un infléchissement bien moins important que celui des hommes pendant toute la durée de la récession.

Graphique 12 : Évolution du taux d'activité hommes / femmes (2007-2014)



Source : Chambre des communes, mars 2015.

⁵³⁶ <http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN173.pdf>

⁵³⁷ Dont 231 000 étudiants cherchant un emploi à temps partiel en complément des études.

Graphique 13 : Évolution du niveau des rémunérations au Royaume-Uni



Source: Key issues for the 2015 Parliament

D'après les données de l'ONS, les rémunérations ont connu, pour la première fois depuis 2007, une croissance positive de 2,1 %. Avec une inflation particulièrement faible (+ 0,3 % en janvier 2015), cette augmentation s'est traduite par une progression du pouvoir d'achat pour les foyers dont les membres ont un emploi.

Si l'on exclut les rémunérations variables versées dans le secteur de la finance, la progression des salaires est toutefois limitée à 1,7 %. Cette hausse, bien que non négligeable, ne permettra pas de retrouver les niveaux de rémunération d'avant-crise après une dépréciation des salaires réels de l'ordre de 10 %. Un homme employé à temps plein aura vu son salaire réel baisser de 13,90 livres de l'heure en 2008 à 12,90 livres de l'heure en 2013. Sur la même période, le salaire des femmes a baissé de 10,80 à 10,30 livres de l'heure. Les revenus des auto-entrepreneurs ont, quant à eux, diminué en moyenne de 13 % en cinq ans. De ce fait, le nombre de travailleurs pauvres a progressé sensiblement : un peu plus d'une personne en emploi sur cinq (soit un total de 5,28 millions de personnes) perçoit un salaire inférieur au salaire de subsistance (« *living wage* ») de 9,15 livres à Londres et 7,85 livres dans le reste du pays.

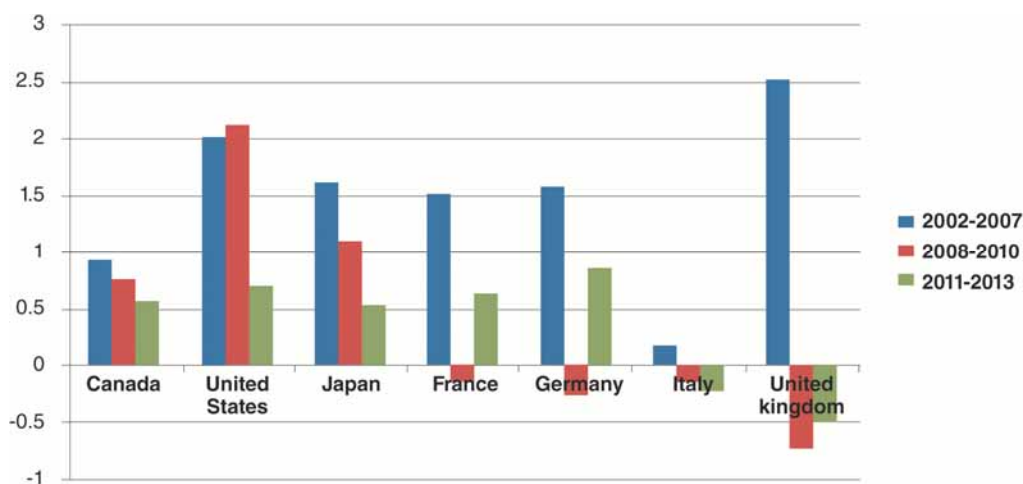
En mai 2014, 10,4 % de la population de la tranche d'âge 16 à 64 ans, soit 4,11 millions de personnes, bénéficiaient d'une aide sociale liée à leur situation sur le marché de l'emploi (travailleurs pauvres ou sans emploi). Les femmes restent davantage exposées au chômage et à la précarité que les hommes. Toutefois, d'après l'ONS, le nombre de femmes employées à temps plein a augmenté de 231 000 pour atteindre 8,28 millions. En parallèle, le nombre de femmes employées à temps partiel a augmenté de 126 000 pour s'établir à 6,12 millions. Cette augmentation du nombre de femmes travaillant à temps plein et à temps partiel est la plus importante jamais enregistrée et, depuis novembre 2013, le nombre de femmes à temps partiel souhaitant travailler à temps plein a diminué de 43 000.

3.2 Les résultats positifs enregistrés sur le front du chômage laissent cependant entrevoir un certain nombre de fragilités de l'économie britannique⁵³⁸ susceptibles de menacer à terme le succès des réformes entreprises

3.2.1 Une forte chute de la productivité

Depuis le début de la crise, la productivité du travail et la productivité globale des facteurs ont ralenti en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Toutefois, alors que la productivité du travail a repris en Allemagne et en France au cours de la période 2011-2013, son évolution demeure négative au Royaume-Uni, et laisse entrevoir un net décrochage par rapport aux autres pays de l'OCDE à compter de 2008. Cette évolution est d'autant plus surprenante que la productivité s'était accélérée à la suite des récessions précédentes et que le taux de chômage actuel est inférieur à celui du début des années 1990.

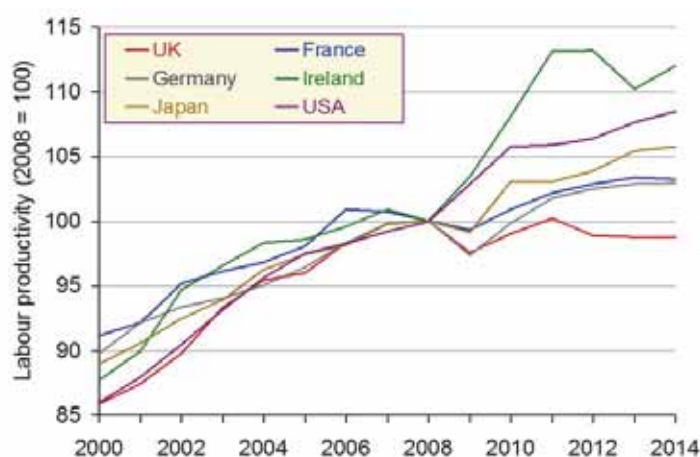
Graphique 14 : Croissance annuelle de la productivité horaire du travail dans les pays du G7 (en %)



Source : données OCDE.

⁵³⁸ La présente analyse s'en tiendra aux fragilités directement liées au marché du travail, sans évoquer les questions liées au système financier ou à l'investissement par exemple.

Graphique 15 : Évolution de la productivité par heure travaillée (base 100 en 2008)



Source : J. Portes, National Institute of Economic and Social Research.

Il est vraisemblable que la diminution de la productivité du travail trouve son origine dans les récentes mutations du marché du travail et de la main-d'œuvre. En effet, durant la crise, deux phénomènes ont pu être observés :

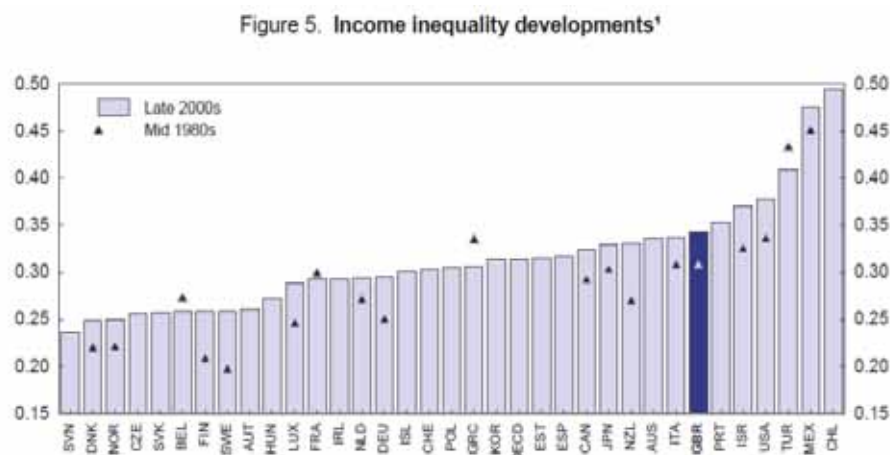
- d'une part, une rétention de main-d'œuvre qualifiée, perçue comme de l'investissement, sans lien avec l'évolution de la production, sous l'effet de mécanismes différents : le choix d'un ajustement à la baisse des salaires (pression à la baisse par le recours à de la main-d'œuvre étrangère, érosion des salaires réels, affaiblissement des syndicats), et la conservation d'un segment d'emplois non productifs ;
- d'autre part, une forte progression des emplois à faible valeur ajoutée, tels que les emplois « zéro heure ».

L'inversion de cette tendance et le redressement de la productivité du travail constitue l'un des principaux défis pour l'économie britannique dans les mois à venir.

3.2.2 L'augmentation des inégalités de revenus

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la récession a accentué le creusement des inégalités, mais cette tendance est plus particulièrement marquée au Royaume-Uni, où le ratio entre le premier et le dernier décile de revenus était de 10,5 en 2012 alors que ce ratio était de 7 en 1985 et de 9 en 1995, la moyenne de l'OCDE étant quant à elle de 9,6 en 2013. Entre 1985 et 2010, le revenu réel des ménages s'est accru en moyenne de 2,5 % pour le dixième décile de revenus, alors que cette progression n'a atteint que 0,9 % pour le premier décile. Même s'il s'est légèrement atténué entre 2010 et 2013, il s'agit là de l'un des écarts de progression les plus importants au sein des pays de l'OCDE (seuls Israël et la Suède ont enregistré des progressions plus importantes, comme le montre le Graphique 16).

Graphique 16 : Évolution des disparités de revenus dans les pays de l'OCDE



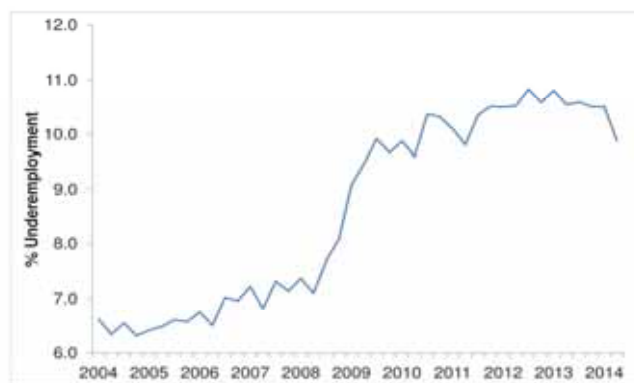
1 Measured by the Gini coefficient based on equivalised household disposable income, after taxes and transfers.

Source : données OCDE (2013), Labour Market, Welfare Reform And Inequality In The United Kingdom, mars.

Les dernières statistiques publiées par l'OCDE⁵³⁹ montrent en outre que les écarts de richesse sont plus importants au Royaume-Uni que les disparités de revenus : en 2012 le premier décile possédait 47 % du patrimoine total, alors qu'il concentrait 28 % des revenus. Selon l'OCDE, la crise a ainsi non seulement accentué les inégalités de ressources, mais également de patrimoine.

3.2.3 La progression du temps partiel subi

Graphique 17 : Évolution du sous-emploi

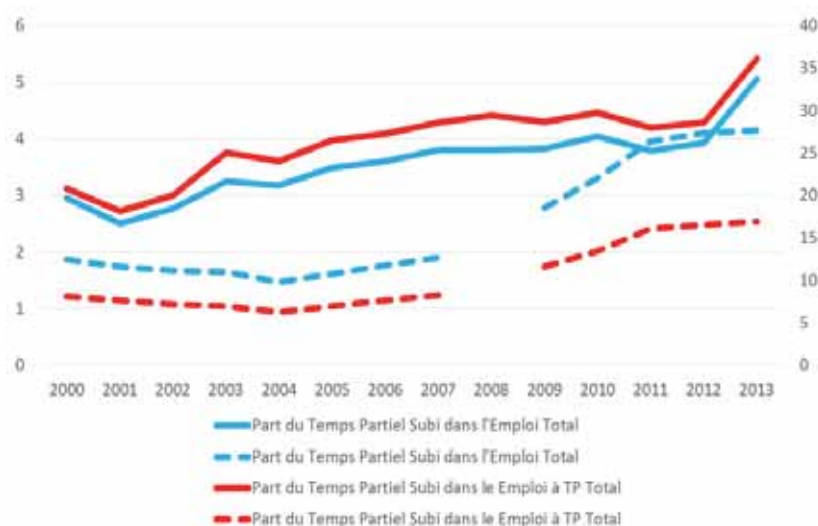


Source : ONS.

⁵³⁹ <http://www.oecd.org/unitedkingdom/OECD2015-In-It-Together-Highlights-UnitedKingdom.pdf>

La progression du taux d'emploi au Royaume-Uni n'a pas conduit à une diminution corrélative du sous-emploi, qui se définit, selon l'OIT, comme la situation dans laquelle la productivité ou la durée de travail d'un emploi sont inférieures à celles d'un autre emploi que le salarié serait disposé à occuper, compte tenu de ses compétences. Ce taux est passé de près de 7 % à 11 % entre 2006 et 2013. Malgré une légère diminution en 2014, il demeure actuellement supérieur à 10 %. Cette tendance s'explique en grande partie par la progression de la part des emplois à temps partiel au cours de la crise, qui a abouti à une situation de sous-emploi subi qui tend à s'accroître depuis 2009, comme le montre le Graphique 18.

Graphique 18 : Évolution du temps partiel subi au Royaume-Uni et en France



Lecture : courbe pleine : France ; courbe en pointillé : RU ; échelle de gauche : part du temps partiel subi dans l'emploi total ; échelle de droite : part dans l'emploi à temps partiel.

Source : ambassade du Royaume-Uni.

Conclusion

Les résultats obtenus par le Royaume-Uni en matière d'emploi sont à l'évidence très positifs, tant en ce qui concerne le taux d'emploi, qui avoisine les 75 %, que le taux de chômage, tombé à 5,4 % en août 2015. Cette performance, qui tient pour partie aux spécificités de l'économie britannique, s'inscrit dans un contexte de réformes structurelles menées depuis vingt-cinq ans (dérégulation du marché du travail, réduction des cotisations sociales pour les employeurs et mise en place de politiques d'incitations à la reprise rapide d'un emploi) qui ont participé à la plus grande résilience du marché du travail.

Cette situation, qui concerne l'ensemble des catégories de demandeurs d'emploi et a permis au Royaume-Uni de parvenir à un taux de chômage parmi les plus bas observés dans les pays de l'OCDE, ne semble pas devoir s'inverser à court terme. En effet, après un léger ralentissement au 1^{er} semestre 2015, l'économie britannique a affiché une croissance de 0,7 % au 2^e trimestre, soit une perspective de 2,7 % à 2,8 % sur l'année 2015, après une année 2014 marquée par une croissance exceptionnelle de 3 %. Initialement portée par la consommation des ménages, la nette reprise de l'activité économique enregistrée depuis 2013 bénéficie désormais du rebond de l'investissement des entreprises, qui a progressé de 5,7 % en 2014.

La situation du marché de l'emploi ne semble pas davantage avoir pâti des mesures de redressement budgétaire mises en œuvre depuis 2010, en dépit de leur ampleur : face à l'importance du déficit public (10,8 % du PIB en 2009), le gouvernement de coalition avait fait du rééquilibrage des finances publiques sa priorité. Le programme de consolidation budgétaire a été amplifié au lendemain des élections et atteint désormais au total 185 milliards de livres à l'horizon 2018-2019, soit 54 milliards de plus qu'initialement prévu, dont 55 % ont été mis en œuvre avant la fin de la législature qui s'est achevée en mai 2015. L'essentiel de ces mesures repose sur des baisses de dépenses, mais l'impact négatif sur l'activité économique a été en grande partie compensé par le soutien massif apporté par la politique monétaire, la Banque d'Angleterre ayant maintenu depuis 2009 son taux directeur au niveau plancher de 2,5 %.

Néanmoins, la pérennité de ces résultats très positifs pourrait à terme être menacée par un certain nombre de fragilités structurelles de l'économie britannique, qui se sont amplifiées au cours de la période récente. Les bonnes performances du marché de l'emploi ont eu pour contrepartie une stagnation, voire une diminution de la productivité et un accroissement du nombre de personnes faiblement rémunérées, estimées actuellement à près de 5 millions. Cette situation résulte de la progression du sous-emploi subi, notamment au travers des contrats « zéro heure », mais également du faible niveau d'activité des femmes. Elle a entraîné un creusement des inégalités qui risque d'être accentué par la diminution annoncée des aides sociales, de nature à fragiliser à terme la pérennité du modèle social britannique. La situation est également préoccupante en matière d'emploi des jeunes, pour lesquels on constate un taux de chômage demeurant élevé à 15 %, et une stagnation du niveau des compétences de base.

Suède

Introduction

Dans les années 1990, la Suède connaît une forte récession, qui la conduit, après avoir développé un modèle de flexicurité avant l'heure dans les années 1950, à diminuer le montant des dépenses pour l'emploi. Au cours des années 2000, cette tendance s'est poursuivie par une révision plus profonde du système, avec l'introduction d'une logique de *workfirst* et une diminution importante des dépenses sociales.

L'économie et le marché du travail suédois souffrant moins que d'autres de problèmes structurels, la Suède a été moins affectée par la crise que les autres pays européens. De fait, le seul secteur qui a connu des pertes d'emploi importantes a été l'industrie, en particulier dans l'automobile, en raison d'une chute des exportations.

Les mesures prises pendant la crise par le gouvernement suédois ont donc essentiellement consisté à ajuster les politiques menées depuis déjà une dizaine d'années, avec un renforcement des incitations de retour à l'emploi et un ciblage plus affirmé sur les publics en difficulté.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	74,2	73,6	74,9
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	6,2	8,0	8,1
– des jeunes (moins de 25 ans)	19,2	22,8	22,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	13,8	19,6	18,9
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	17,2	16,5	16,8
Indice de protection des contrats permanents	2,52*	2,52	2,52***
Indice de protection des contrats temporaires	0,79*	0,79	1,17***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	1,2	-1,6	1,8***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	33,8*	40,1**	40,2 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	45,3	42,8	42,5
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	10,5	14,0	14,8***
Coefficient de Gini du revenu disponible	23,4	24,4	24,9***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Éléments de contexte	291
1.1	Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007–2014).....	291
1.2	Les mesures conjoncturelles mises en œuvre	296
1.3	Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise.....	296
1.3.1	La réforme de l'indemnisation du chômage :.....	296
1.3.2	Davantage d'accompagnement et d'incitations pour le retour à l'emploi	298
1.3.3	La réforme du service public de l'emploi	299
1.3.4	L'assouplissement du droit des contrats de travail à durée déterminée.....	299
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre	300
2.1	Méthode et séquençage des réformes	300
2.2	Axes des réformes	300
2.2.1	Peu de modifications ont été apportées au droit du travail	300
2.2.2	Une hausse du plafond de l'assurance chômage	302
2.2.3	Le ciblage et le renforcement des politiques actives.....	303
3	Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation.....	306
3.1	Les résultats excellents de la Suède en termes de taux d'emploi doivent être nuancés, car il reste des sources d'inquiétude	306
3.1.1	Le problème central concerne les jeunes et adultes non qualifiés	306
3.1.2	Des salaires trop élevés pour les non qualifiés?	307
3.2	Quel a été l'effet des réformes ?.....	308
	Conclusion.....	310

1 Éléments de contexte

1.1 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)

L'économie suédoise est entrée en récession au 3^e trimestre 2008. La production industrielle a diminué de plus de 20 % entre novembre 2008 et janvier 2009⁵⁴⁰. Selon les comptes nationaux, l'économie suédoise a perdu près de 129 000 emplois nets entre le 2^e trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009⁵⁴¹. L'industrie manufacturière a été la plus touchée par les destructions d'emploi : près de 112 000 emplois ont été détruits (soit une baisse de 15 %). En particulier, le secteur automobile, qui emploie 140 000 personnes et exporte 90 % de sa production, a été durement touché.

Encadré 1 : Origine du modèle suédois

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suède met en place un système de flexicurité avant l'heure, avec le modèle Rehn-Meidner, du nom de deux économistes du syndicat ouvrier majoritaire, Gösta Rehn et Rudolf Meidner. Le but de ce modèle était notamment d'assurer une sécurité de l'emploi global (politiques d'activation) et du revenu (Etat-providence généreux), en échange de l'acceptation par les travailleurs de transformations structurelles et d'une rationalisation rapide du marché du travail (flexibilité de l'emploi). Ce système a parfois été appelé « la sécurité des ailes », car il encourageait la mobilité des travailleurs.

Cette démarchandisation du travail – c'est-à-dire la réduction de la dépendance des individus vis-à-vis du marché du travail pour s'assurer un niveau de vie socialement acceptable – est contrebalancée par une *work strategy* et son pendant la *competence strategy*. Celles-ci incitaient les personnes à s'insérer sur le marché du travail ou à entreprendre une formation, le versement d'allocations de long terme ne devant advenir qu'en dernier recours.

Des années 1960 aux années 1990, la Suède connaît une situation de plein emploi. Malgré la stagnation des années 1970-1980, l'Etat maintient le principe d'une intervention massive, avec une priorité donnée à l'activation. Les mesures actives représentent ainsi 70 % des dépenses pour l'emploi en 1985-1990⁵⁴² ; en 1991, 66 % des personnes bénéficiant des politiques du marché du travail suivent une formation⁵⁴³. Toutefois, la faible protection de l'emploi est remise en cause dans les années 1970, avec la loi LAS sur la protection de l'emploi de 1974, et la loi MBL sur la codétermination de 1976. Au cours des années 1990, puis des années 2000, la part des dépenses pour l'emploi et des dépenses sociales baisse, et une logique de *workfirst*⁵⁴⁴ est progressivement instaurée.

⁵⁴⁰ Jolivet, A. (2009), « Suède : Pas de consensus face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

⁵⁴¹ Pour une population active d'environ 4,9 millions en 2008. Données Eurostat.

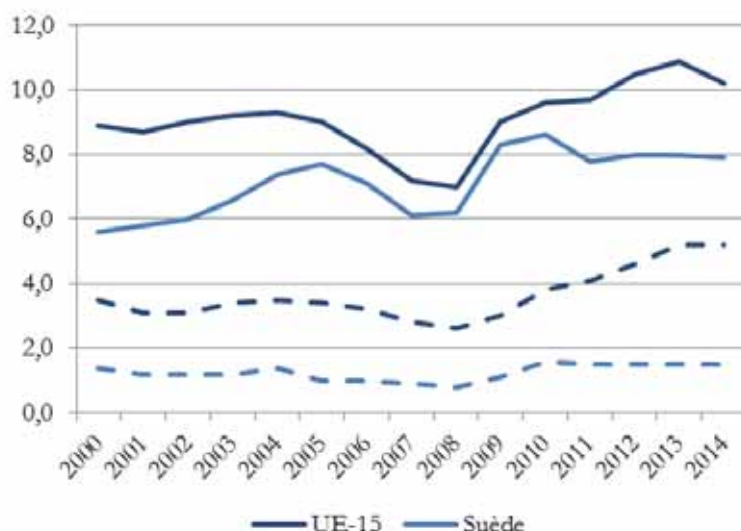
⁵⁴² OECD (2012), « Labour market programmes: expenditure and participants », in OECD Employment and Labour Market Statistics (base de donnée).

⁵⁴³ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

⁵⁴⁴ « La stratégie du *workfirst* insiste sur le retour rapide en emploi, en procurant des services qui encouragent l'emploi direct et la sortie du système de sécurité sociale ». Par rapport à une stratégie du *trainfirst*, qui se concentre sur l'acquisition ou le développement de capital humain chez les chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité, l'approche *workfirst* peut paraître plus exigeante. Source : The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013), « PES approaches to low-skilled adults and young people: Work-first or train-first? », septembre.

Le chômage a augmenté rapidement, en particulier pour les jeunes. Le taux de chômage global est passé de 5,6 % en avril 2008, à 9,3 % en avril 2010, et de 19,1 % à 27,0 % pour les moins de 25 ans⁵⁴⁵. Le principe de licenciement à l'ancienneté (*last in, first out*) et la proportion élevée de jeunes détenteurs de contrat à durée déterminée expliquent cette dégradation importante. La proportion de chômeurs de longue durée au sein des chômeurs est, quant à elle, passée de 13,0 % au 1^{er} trimestre 2008 à 21,1 % au 4^e trimestre 2010.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage et du chômage de longue durée



Lecture : Le taux de chômage est représenté en trait plein ; le taux de chômage de longue durée (en pourcentage de la population active) est représenté en pointillé. Le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée au sein de la population active.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

La situation de la Suède s'est rétablie plus tôt que celles des autres pays européens. La reprise sur le marché du travail a débuté dès 2010, le taux de chômage baissant de 0,3 point entre 2009 et 2010. La croissance, après avoir été négative – le PIB réel accuse une chute de 5,2 % en 2009 – redevient positive en 2010 à 6 %, avant de retomber à 2,7 % en 2011⁵⁴⁶. À l'heure actuelle, même si le taux de chômage reste supérieur à celui de 2007, on peut dire que l'impact de la crise sur la Suède a été limité. La Suède fait en effet partie des quelques pays dont le niveau de production est aujourd'hui significativement plus élevé qu'avant la crise (Tableau 1). La consommation intérieure a joué le rôle de stabilisateur dans un contexte d'exportations réduites.

⁵⁴⁵ Données Eurostat.

⁵⁴⁶ *Idem*.

Tableau 1 : Évolution du PIB, indice 2007 = 100

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	97,1	100	100,6	96,2	98,1	99,8	99,3	99,4	100,7
Danemark	99,2	100	99,3	94,3	95,8	96,9	96,3	95,8	96,8
Allemagne	96,8	100	101	95,3	99,2	102,8	103,2	103,3	105
Espagne	96,4	100	101,2	97,6	97,6	97	94,9	93,8	95
France	97,7	100	100,2	97,3	99,2	101,3	101,5	102,1	102,3
Italie	98,6	100	99	93,5	95,1	95,7	93,1	91,4	91,1
Suède	96,7	100	99,4	94,2	99,9	102,6	102,3	103,6	105,9
Royaume-Uni	97,5	100	99,6	95,3	97,2	98,7	99,4	101,1	104,1
Etats-Unis	98,3	100	99,7	96,9	99,4	101	103,4	105,7	108,2

Lecture : Pour une base 100 en 2007, le PIB (mesuré aux prix du marché) était de 105,9 en 2014 en Suède, contre 100,7 en moyenne dans l'UE-28.

Source : données Eurostat, calculs COE.

La crise actuelle a moins atteint la Suède que ne l'avait fait la récession des années 1990. En 2009, près de 400 000 personnes percevaient l'assistance sociale : c'est 40 % de moins qu'en 1996⁵⁴⁷. **En 2014, le taux d'emploi suédois pour les 20-64 ans était le plus élevé de l'Union européenne (UE) : 80,0 %** (82,2 % pour les hommes et 77,6 % pour les femmes). Le taux d'emploi des 60-64 ans est élevé : il est de 66,0 %, soit la première place de l'UE, contre 36,6 % en moyenne européenne. Il était de 60,4 % en Suède en 2007⁵⁴⁸. Le taux de chômage est de 7,0 % en août 2015, un taux qui reste plus élevé qu'avant la crise. La proportion de chômeurs de longue durée⁵⁴⁹ au sein de la population totale des chômeurs est, au 2^e trimestre 2015, de 19,7 %, soit le taux le plus faible de l'UE⁵⁵⁰.

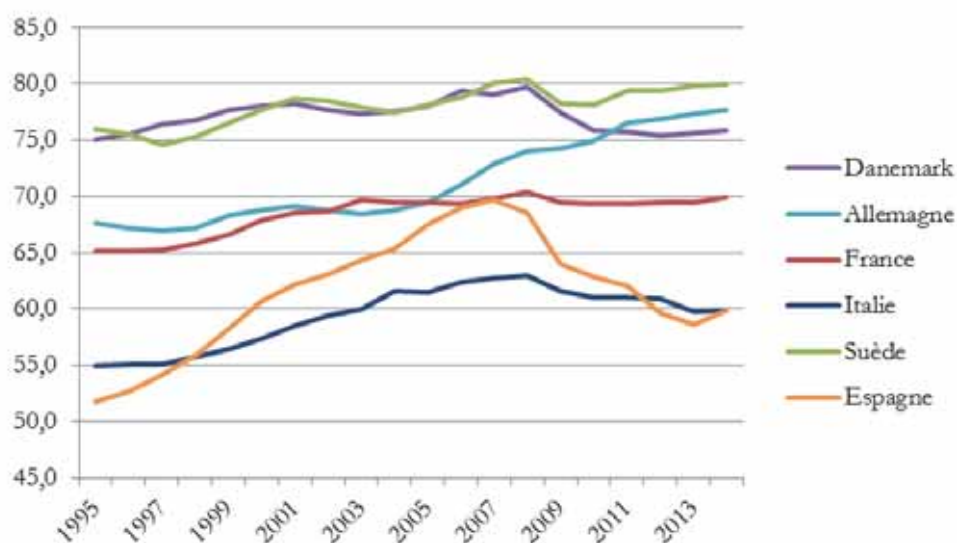
⁵⁴⁷ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

⁵⁴⁸ Ce taux d'emploi élevé des seniors s'explique notamment par les règles d'ancienneté qui s'appliquent lors des licenciements, et par le rôle joué en Suède par les *conseils de sécurité de l'emploi*. Ces conseils, gérés par les partenaires sociaux, ont pour mission d'accompagner les transitions professionnelles lors des restructurations, en aidant les futurs chômeurs à développer un nouveau projet professionnel (*cf. infra*).

⁵⁴⁹ En Suède, on considère qu'une personne est au chômage de longue durée à partir de 27^e semaine de chômage. Le chiffre donné ici reprend la définition traditionnelle du chômage de longue durée selon Eurostat, soit 12 mois.

⁵⁵⁰ Données Eurostat.

Graphique 2 : Évolution du taux d'emploi dans plusieurs pays de l'UE



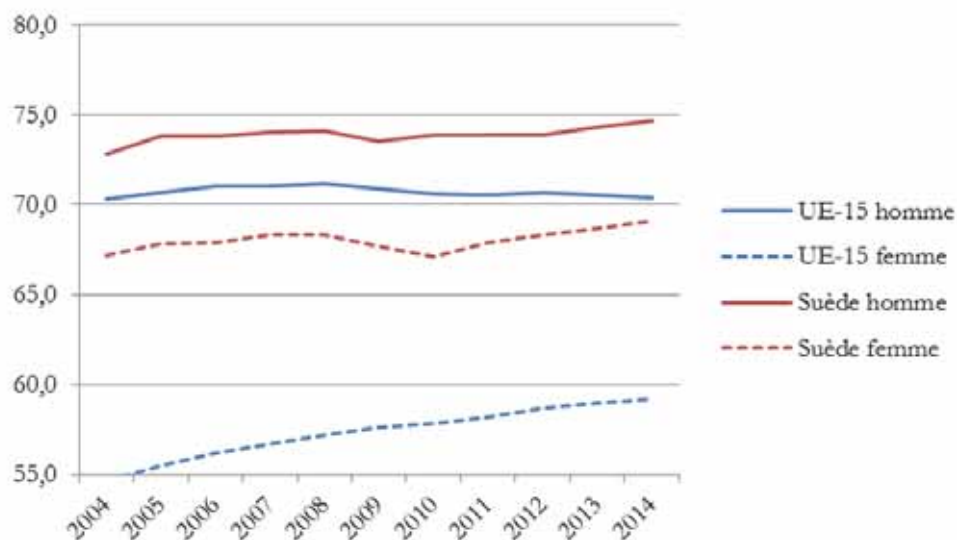
Champ : Personnes âgées de 20 à 64 ans.

Source : données Eurostat.

En réalité, la participation au marché du travail a crû continument jusqu'en 2008, puis à nouveau pendant la période 2010-2014, excepté pour les jeunes⁵⁵¹. Ce phénomène s'explique par les efforts entrepris par les gouvernements suédois successifs pour ramener vers l'emploi les publics qui en sont traditionnellement éloignés (*cf. infra*).

⁵⁵¹ Le taux de participation n'a pas augmenté pour les jeunes (15-19 ans). Cependant, cette classe d'âge n'est pas vraiment significative d'un point de vue économique, car une partie importante de ces jeunes sont encore étudiants.

Graphique 3 : Évolution du taux d'activité pour les hommes et les femmes

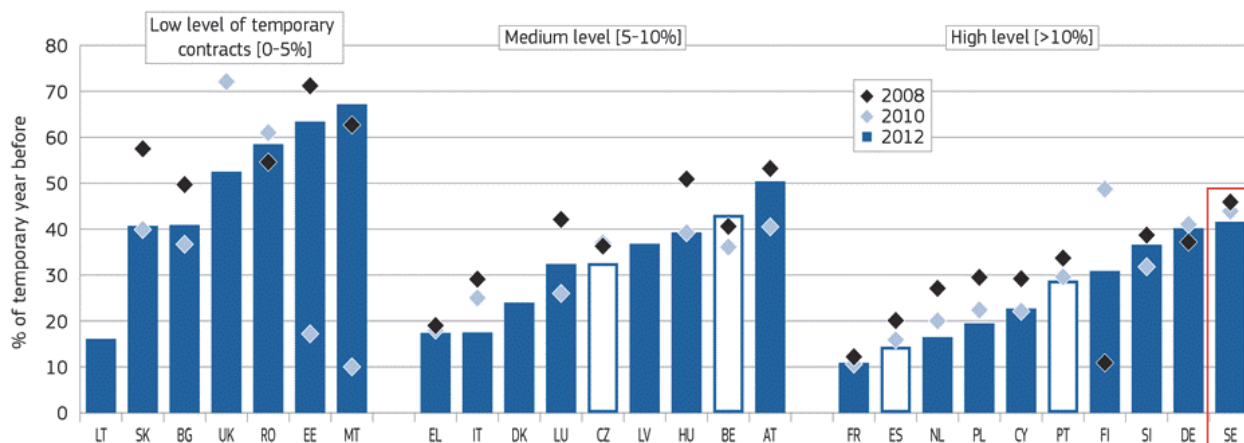


Champ : Personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

Enfin, la Suède, où la régulation des contrats permanents est stricte depuis la loi sur la protection de l'emploi de 1974 (*cf. infra*), a vu **la dualité de son marché du travail** très légèrement renforcée à l'occasion de la crise. Selon Eurostat, la part de l'emploi temporaire chez les personnes âgées de 15 à 64 ans était de 15,8 % en 2008. En 2014, ce taux était passé à 16,8 %. Toutefois, la Suède continue à être caractérisée par un **taux de transition du CDD vers le CDI élevé** (41,6 % en 2011, 42,7 % en 2013), comme le montre le Graphique 4.

Graphique 4 : Taux de transition des contrats temporaires à permanents



Lecture : les pays sont classés en 3 groupes selon le taux d'emplois temporaires au sein des emplois salariés.

Champ : pour CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO et MT, les valeurs de 2011 remplacent celles de 2012. Les pays ayant réduit la protection de leur législation entre emploi temporaire et permanent sont indiqués par des barres blanches.

Source : données Eurostat & EU-SILC, audition de Pietro Garibaldi, au COE, le 12 mai 2015.

1.2 Les mesures conjoncturelles mises en œuvre

Pour soutenir l'emploi, **le gouvernement a essentiellement mis en place des allègements fiscaux et sociaux pour les entreprises** : le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 28 à 26 %, puis à 22 % en 2013, et les cotisations sociales employeurs ont été réduites d'un point.

Le mécanisme de chômage partiel avait été supprimé par le gouvernement en 1995, car celui-ci s'était très fortement développé à la suite de la récession des années 1990. En 1992, au plus fort de la crise, 58 000 salariés en bénéficiaient (soit la moitié des effectifs du secteur manufacturier)⁵⁵². Le gouvernement n'a pas souhaité remettre en place ce dispositif à l'occasion de la crise 2008-2009. **En réaction à la chute rapide de l'activité⁵⁵³, les partenaires sociaux ont signé des accords de crise, permettant de maintenir l'emploi en échange d'une réduction temporaire du temps de travail et des salaires.** Ainsi, IF Metall, une fédération syndicale comptant 400 000 adhérents dans les secteurs chimie, mines, sidérurgie et métallurgie, a conclu en mars 2009 pour une durée d'un an un accord-cadre avec les organisations d'employeurs permettant une réduction de salaire jusqu'à 20 %, en cas de réduction du temps de travail. En décembre 2009, IF Metall estimait que 12 000 licenciements avaient été évités grâce à ces accords⁵⁵⁴.

1.3 Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise

En 2006, après quarante ans ininterrompus de gouvernement social-démocrate, c'est un gouvernement de centre-droit qui a accédé au pouvoir, avec pour premier ministre Fredrik Reinfeldt. Ce gouvernement a été reconduit en 2010. Une alternance a eu lieu en 2014, les sociaux-démocrates ayant remporté les dernières élections de septembre, avec à leur tête Stefan Löfven.

1.3.1 La réforme de l'indemnisation du chômage

Les années 2000 ont été marquées par le **passage à un système d'activation plus exigeant, insistant sur les obligations individuelles des travailleurs de réintégrer au plus vite le marché du travail**. La réforme de 2006, décidée par le gouvernement de centre-droit de Fredrik Reinfeldt, et appliquée en 2007 a suivi cette tendance. Elle a modifié comme suit le régime d'indemnisation du chômage :

- **le taux de remplacement a diminué et est devenu dégressif dans le temps** : depuis 2007, il est de 80 % pendant 200 jours, puis de 70 % pendant 100 jours. L'indemnisation s'arrête là pour les demandeurs d'emploi sans enfant ; pour ceux ayant des enfants à charge, l'indemnisation se poursuit entre le 301^e et le 450^e jour, à un taux de 65 %. La Suède passe ainsi de la 5^e à la 21^e place de l'OCDE entre 2002 et 2008 pour le niveau de

⁵⁵² Lovén, K. (2009), « Social Partners in Motor Industry Seek to Bring Back Layoff Pay », *EIROnline*, 24 mars.

⁵⁵³ En 2009, les volumes de production ont chuté en Suède de près de 30 %. Entre 2008 et 2010, le nombre de personnes employées dans le secteur manufacturier est passé de 350 000 à 290 000. Source : Escande Varniol, M.-C. et al. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

⁵⁵⁴ Escande Varniol, M.-C. et al. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

compensation du chômage⁵⁵⁵. Il faut ajouter à cela le gel (en termes nominaux) du plafond des indemnités chômage depuis 2002, qui a eu pour effet une baisse du montant réel des indemnités perçues. Désormais, en raison de la hausse des salaires depuis le début des années 2000, la plupart des salariés à plein temps qui deviennent chômeurs perçoivent le montant maximal des indemnités⁵⁵⁶. Cette situation a renforcé les incitations à la reprise d'emploi ;

- **l'accès des travailleurs à temps partiel à l'indemnisation du chômage a été soumis à de plus strictes conditions.** Depuis janvier 2007, un chômeur doit avoir travaillé au minimum 80 heures par mois pendant 6 mois au cours des 12 derniers mois pour recevoir des indemnités chômage d'un fonds d'assurance. Avant, le palier était de 70 heures. Suite à l'introduction de cette règle, la majorité des personnes qui travaillent moins qu'un temps partiel ont perdu leur éligibilité à l'indemnité chômage⁵⁵⁷ ;
- **des sanctions ont été mises en place** pour les chômeurs qui ne respecteraient pas le calendrier de rendez-vous d'accompagnement prévu pour eux par l'agence pour l'emploi ;
- de plus, depuis avril 2008, **la période pendant laquelle un chômeur travaillant à temps partiel peut recevoir des indemnités a été réduite.** Les chômeurs à temps partiel ne peuvent recevoir des indemnités que pendant 75 jours, contre 300 auparavant ; lesdits jours correspondent à des journées de travail à temps complet, une personne qui travaille 50 % du temps pourra donc toucher des indemnités pendant 150 jours.

En ce qui concerne le mode de financement des caisses d'assurance chômage :

- **la réforme de 2006 a aussi introduit une hausse substantielle des frais d'adhésion aux fonds d'indemnisation du chômage**, gérés en Suède par les syndicats selon le modèle de Ghent⁵⁵⁸. Entre 2006 et 2007, ces frais sont ainsi passés d'environ 9,50-20,10 euros par mois à 25-43 euros, selon le fonds d'indemnisation choisi⁵⁵⁹. La proportion de personnes au chômage recevant des indemnités chômage est ainsi passée de 70 % en 2006 à 36 % en 2011⁵⁶⁰ ;
- enfin, il existe depuis 2006 une corrélation positive entre le taux de chômage dans une branche et le montant des frais d'adhésion au fonds d'indemnisation de la branche correspondante. Les frais d'adhésion peuvent donc varier considérablement selon les secteurs.

⁵⁵⁵ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

⁵⁵⁶ Audition d'Oskar Nordström Skans, au COE, le 30 juin 2015.

⁵⁵⁷ Toutefois, pour prendre en compte l'impact de la crise, il a été décidé que les mois travaillés durant l'année 2009 compteraient double dans le calcul de la durée minimale de travail pour être éligible à l'assurance chômage.

⁵⁵⁸ Dans le modèle de Ghent (ou Gand), l'appartenance à un syndicat conditionne l'accès aux caisses d'assurance chômage.

⁵⁵⁹ Escande Varniol, M.-C. et al. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

⁵⁶⁰ Bureau de l'Emploi suédois (Arbetsförmedlingen), *Rapport annuel du service de l'emploi en 2011 (Arbetsförmedlingens Årsredovisning)*, 2012.

Encadré 2 : L'indemnisation du chômage en Suède

L'assurance chômage en Suède repose sur deux niveaux : une assurance de base, correspondant à une prestation uniforme, et une assurance standard, fondée sur le volontariat et proportionnelle au revenu. La première s'adresse aux personnes qui ne sont pas affiliées à un fonds d'assurance ou qui ne remplissent pas les conditions pour recevoir des indemnités. La seconde suppose l'adhésion à un des 31 fonds d'assurance existant. Ces fonds sont liés à un ou plusieurs syndicats ou associations de travailleurs indépendants. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation proportionnelle au revenu, le demandeur d'emploi doit être affilié à une caisse d'assurance chômage depuis au moins 12 mois. Le lien entre syndicats et fonds d'assurance explique le fort taux de syndicalisation suédois (67,7 % en 2013 selon l'OCDE).

Ce système assurantiel est complété par un système d'assistance chômage : la garantie emploi et développement (*cf. infra*) permet au chômeur en fin de droits de bénéficier d'un accompagnement sur mesure et d'une indemnité versée par la sécurité sociale, d'un montant et d'une durée variables selon les personnes concernées.

1.3.2 Des mesures d'accompagnement et d'incitations pour le retour à l'emploi

Les réformes prises dans la seconde moitié des années 2000 par le gouvernement de centre-droit ont aussi **renforcé les incitations à la reprise d'emploi**.

Les chômeurs de longue durée

En juillet 2007 a été mise en place **la garantie emploi et développement**, pour les chômeurs de plus de 12 mois, **qui instaure un accompagnement renforcé**. En effet, pendant la première phase de cette garantie, qui dure 30 semaines, du tutorat (un tuteur par groupe de 20 chômeurs) et des activités de recherche d'emploi sont organisés. Durant la deuxième phase de la garantie, qui dure 60 semaines, des formations professionnelles et des emplois subventionnés sont proposés aux chômeurs rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Au bout de 450 jours, la troisième phase commence, avec pour objectif l'affectation d'un chômeur à un emploi d'intérêt général⁵⁶¹.

En janvier 2007 ont été introduits **les « emplois nouveau départ » (*New Start Jobs*)**, destinés **aux salariés du secteur privé ayant connu une période de chômage d'au moins 12 mois** les 15 derniers mois. Le dispositif – qui remplace divers mécanismes ciblés et sous condition de ressources – consiste en une subvention d'un montant égal à l'impôt sur le salaire de la personne embauchée (soit 31,4 % du salaire superbrut⁵⁶²), pour une durée égale à leur période de chômage ou de sortie du marché du travail, avec une durée maximale de cinq ans⁵⁶³. Le montant

⁵⁶¹ OCDE (2011), *Etudes économiques de l'OCDE : Suède 2011*, Annexe 3.A1 : « Les indemnités chômage et les programmes de la politique active du marché du travail en Suède ».

⁵⁶² En Suède, il n'existe pas de cotisation salariale, les cotisations sociales sur les salaires sont versées uniquement par l'employeur. Le salaire superbrut comprend le salaire net auquel on ajoute les cotisations salariales et/ou patronales. Le salaire brut comprend seulement le salaire net et les cotisations salariales.

⁵⁶³ Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n° 34, p. 127-137.

de la subvention est identique quel que soit le niveau de salaire. Contrairement aux dispositifs précédents, les bénéficiaires des « emplois nouveaux départ » ne doivent pas obligatoirement avoir été inscrits auprès du service public de l'emploi. Des règles particulières s'appliquent pour les jeunes et les immigrés⁵⁶⁴.

Les jeunes

Le 1^{er} juillet 2007, une réduction de 11 points des cotisations patronales sur les salaires des travailleurs âgés de 18 à 24 ans a été mise en place (de 32,4 % à 21,3 % du salaire superbrut).

Les personnes aux salaires faibles ou moyens

Enfin, un large mécanisme de réduction des impôts sur le revenu pour les salaires faibles et moyens a été mis en place, en cinq étapes (de 2007 à 2014). Un abattement fiscal encore plus avantageux destiné aux travailleurs âgés a également été instauré, afin de les encourager à rester plus longtemps sur le marché du travail. L'impact de cette dernière réforme semble légèrement positif, même si les résultats sont difficiles à évaluer (cf. partie 3).

1.3.3 La réforme du service public de l'emploi

Au 1^{er} janvier 2008, les 320 agences régionales pour l'emploi sont fusionnées en une seule agence nationale, afin de gagner en productivité et réaliser des économies d'échelle. Cette recentralisation représente un changement conséquent dans un pays culturellement très décentralisé.

À la suite des élections de 2006, le service public de l'emploi a aussi développé la sous-traitance de certaines de ses activités de placement, notamment pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Ces modifications ont été introduites sous une forme expérimentale de juillet 2007 à juillet 2008. La privatisation des activités de placement a été étendue depuis : elle concerne désormais les bénéficiaires de la garantie emploi et développement, du programme d'emploi des jeunes, ainsi que les nouveaux inscrits, les nouveaux immigrants et réfugiés, les fins d'arrêt maladie et les personnes handicapées. La personne au chômage peut choisir le prestataire voulu pour l'aider à retrouver un emploi.

1.3.4 L'assouplissement du droit des contrats de travail à durée déterminée

La disposition de la loi LAS (sur la protection de l'emploi, cf. *supra*) sur les contrats à durée déterminée a été assouplie par la création d'un « CDD de droit commun ». Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007. L'employeur peut désormais embaucher une personne avec ce type de contrat sans avoir à justifier un motif, pour une durée maximale de deux ans. Par ailleurs, pour répondre aux problèmes de dualité rencontrés sur le marché du travail, la durée à partir de laquelle un CDD est automatiquement requalifié en CDI a été abaissée de trois à deux ans.

⁵⁶⁴ Pour les jeunes de 20 à 25 ans, la période minimale de chômage est de six mois, et la subvention ne peut être versée que pendant un an. Les immigrés récemment arrivés sur le territoire sont éligibles d'office, pendant une durée de trois ans.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

2.1 Méthode et séquençage des réformes

Pendant la première phase de la crise, fidèle au modèle suédois d'une faible implication de l'Etat, le gouvernement est d'abord resté en retrait des négociations, proposant seulement d'être médiateur. À l'automne 2011 et dans les mois suivants, des négociations tripartites ont été engagées qui ont abouti à un certain nombre de propositions. Les sujets couverts comprenaient le retour à l'emploi rapide des jeunes, grâce aux *Vocational Introduction Contract* (*cf. infra*), ainsi que le soutien, par le gouvernement, des mécanismes de réduction du temps de travail ou de salaire pour favoriser le maintien dans l'emploi.

La Suède n'a pas adopté de mesures d'austérité au vu de l'état de ses finances publiques (parti d'un excédent budgétaire de 2,0 % en 2008, le pays connaît un déficit de 0,7 % du PIB en 2009, un retour à l'équilibre en 2010, puis un déficit limité à 1,9 % et une dette publique brute de 43,9 % du PIB en 2014⁵⁶⁵). **Peu de nouvelles mesures ont été prises pendant la crise, le gouvernement se contentant de renforcer les dispositifs d'activation existants.**

2.2 Axes des réformes

2.2.1 Peu de modifications au droit du travail

Les modifications apportées en Suède au droit du travail ont été peu nombreuses. Si elles n'ont pas donné lieu à débat et n'ont pas bouleversé les équilibres généraux du droit suédois, certaines évolutions n'en sont pas moins significatives.

Le régime du licenciement

Il existe en Suède deux types de licenciement, le licenciement pour motif personnel et le licenciement pour motif économique. Ce dernier est défini largement dans la loi : il inclut les fermetures d'entreprise, les réorganisations et restructurations. **Le législateur et les tribunaux attribuent à l'employeur le pouvoir unilatéral de décider de l'existence d'une « juste cause » justifiant un licenciement économique.** En cas de crise, une entreprise peut donc choisir de licencier pour réduire ses coûts⁵⁶⁶. Dans la classification de l'OCDE⁵⁶⁷, la Suède affiche pourtant un indice de protection des emplois permanents élevé, de 2,52. Ceci s'explique par l'existence d'une règle d'ancienneté pour les licenciements, d'une obligation de reclassement, d'une priorité à la réembauche pendant neuf mois pour les salariés licenciés dernièrement, et de règles de notification. Avant de licencier, l'employeur n'est cependant pas tenu d'appliquer des mesures alternatives (comme la baisse du temps de travail). Il n'existe pas d'indemnité de licenciement fixée par la loi.

⁵⁶⁵ Données Eurostat.

⁵⁶⁶ Lokiec, P., Robin-Olivier, S. et Rémy, P. (2013), « Entretiens sur le droit du licenciement pour motif économique (suite et fin) », *Revue du droit du travail*, n° 6, juin.

⁵⁶⁷ Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

En cas de contestation du licenciement, il est obligatoire de tenter de régler d'abord le litige par voie de conciliation, avant de saisir un tribunal. Lorsqu'un juge est saisi de la validité ou de la régularité d'un licenciement, le contrat continue à courir (y compris le paiement des salaires) jusqu'à une décision de justice irrévocable (sauf pour les cas nécessitant une interruption du contrat, par exemple dans l'hypothèse d'une faute lourde).

En parallèle de ces dispositions législatives, il existe en Suède des *accords de sécurité de l'emploi* ou *accords de transition*, signés par les partenaires sociaux et couvrant une large partie du marché du travail. Ces accords donnent aux salariés menacés de licenciement économique le droit à des indemnités de licenciement, des compensations économiques, ainsi qu'à des mécanismes d'aide à la recherche d'emploi, des dispositifs de formation ou de reprofessionnalisation (Encadré 2).

Encadré 3 : Les conseils de sécurité de l'emploi, une spécificité suédoise

Les premiers conseils ont été créés en 1972 et 1974, à la suite du ralentissement de l'activité et du premier choc pétrolier. Les employeurs jugeaient insuffisantes les performances du service public de l'emploi dans l'accompagnement des cols blancs. Ces organisations existent aujourd'hui dans la plupart des segments du marché du travail.

Ces comités, créés sur la base d'accords collectifs (les « accords de sécurité de l'emploi »), accompagnent les employés licenciés pour cause de restructuration dans leur recherche d'un nouvel emploi. Ce soutien prend aussi la forme d'une compensation financière complétant les indemnités de l'assurance chômage. Les activités de ces conseils sont financées par les employeurs qui versent environ 0,3 % de leur masse salariale, selon les conventions collectives. Chaque comité est dirigé par un conseil paritaire de représentants des travailleurs et du patronat.

Les activités de soutien consistent en un accompagnement du salarié pour déterminer son profil et ses projets individuels, des conseils pour la recherche d'emploi, la mise en relation avec des employeurs. Le salarié peut aussi se voir proposer des aides financières (en plus de la compensation financière mentionnée ci-dessus), comme le versement d'un salaire durant un stage de reconversion, une aide à la création d'entreprise, ou des formations diverses. Les besoins sont adaptés à chaque situation individuelle⁵⁶⁸.

Des dérogations au principe légal de sélection reposant sur l'ancienneté (*last in, first out*) existaient déjà : dans les entreprises de moins de dix salariés, l'employeur a le pouvoir discrétionnaire d'exclure deux salariés de cette règle. En 2009, un tribunal du travail a estimé que ce principe de sélection à l'ancienneté ne devrait pas être appliqué pour les travailleurs ayant déjà décliné deux offres d'emploi alternatives pourtant raisonnables tant en termes de rémunération que de responsabilité⁵⁶⁹. En 2015, des négociations entre organisations patronales

⁵⁶⁸ Diedrich, A. et Bergström, O. (2006), « Conseils de Sécurité de l'Emploi », Rapport IMIT (Institute for Management of Innovation and Technology), en collaboration avec MIRE (Monitoring Innovative Restructuring in Europe), octobre.

⁵⁶⁹ Isabelle Schömann (2014), *Labour law reform in Europe: adjusting employment protection legislation for the worse?*, ETUI Working paper, février.

et syndicales ont été lancées pour fixer de nouvelles règles de priorité de licenciement. Celles-ci devaient permettre de mieux prendre en compte les compétences des salariés, et de nuancer l'ancien principe de *last in, first out*. Toutefois, en septembre 2015, ces négociations ont été interrompues et reportées *sine die*⁵⁷⁰.

Suite aux recommandations d'un rapport gouvernemental remis en septembre 2012, des mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour assouplir le régime des licenciements : elles instaurent une proportion entre les dommages économiques obtenus à la suite de la contestation d'un licenciement et le nombre d'employés de l'entreprise (afin de ne pas trop pénaliser les PME), et interdisent de déclarer nul un licenciement au motif que l'employeur n'aurait pas retrouvé de poste alternatif à son employé au sein de l'entreprise.

Le régime des contrats flexibles

En 2010, estimant que l'assouplissement apporté en 2007 aux dispositions de la loi LAS concernant les CDD était excessif, la Commission européenne a envoyé au gouvernement suédois une mise en demeure pour manquement à la directive 1999/70/CE sur l'emploi à durée déterminée. **Une clause a donc été introduite dans la loi pour permettre aux employés de saisir la Cour du travail (*Arbetsdomstolen*) en cas d'abus dans le renouvellement des CDD.** Certains employeurs jouaient en effet sur les divers cadres juridiques entourant le CDD, l'emploi saisonnier et les périodes d'essai, pour multiplier les emplois précaires. En 2012, la part des contrats temporaires était de 15,9 %⁵⁷¹.

En 2013, la protection des CDI en Suède est la plus élevée de tous les pays nordiques (avec un indice de 2,52, contre 2,10 pour le Danemark, 2,23 pour la Norvège et 2,38 pour la Finlande ; en revanche, pour l'indice de protection global, la Suède ne se situe qu'à la 12^e place des 34 pays de l'OCDE). En fait, **avec une régulation relativement stricte des contrats permanents⁵⁷² et une régulation plutôt faible de l'emploi temporaire et des CDD, la différence entre CDI/CDD fait partie des plus importantes des pays de l'OCDE.** L'OCDE recommande ainsi d'alléger la législation sur les contrats permanents.

La flexibilité interne

En juillet 2011, une nouvelle loi a assoupli les possibilités de recours aux heures supplémentaires. L'autorisation administrative obligatoire pour plus de 150 heures supplémentaires par an a été supprimée. L'employeur doit seulement pouvoir justifier d'une hausse conjoncturelle de l'activité de l'entreprise, de l'absence d'un salarié ou du manque de salarié compétent.

2.2.2 Une hausse du plafond de l'assurance chômage

Depuis la réforme de l'assurance chômage décidée par le gouvernement de centre-droit en 2006 et mise en place en 2007-2008, le système n'avait pas connu de modification.

⁵⁷⁰ Virginie Hours (2015), « Suède : patronat et syndicats ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'assouplissement des critères d'ordre des licenciements », *Planet Labor*, n° 9261, 18 septembre.

⁵⁷¹ Données Eurostat.

⁵⁷² Comme il a été dit plus haut, cf. p. 14.

Face à la persistance d'un taux de chômage relativement élevé, le projet de loi de finances rectificatif pour 2015, publié au printemps 2015, inclut la hausse de l'allocation journalière maximale, de 680 à 910 couronnes suédoises (soit environ de 72 à 97 euros) pour les cent premiers jours de l'assurance. Le montant plancher de l'allocation passe lui de 320 à 365 couronnes suédoises (soit environ de 34 à 39 euros). Ces modifications sont entrées en vigueur le 7 septembre 2015.

2.2.3 Le ciblage et le renforcement des politiques actives

Le renforcement des dispositifs ciblés

En Suède, la tendance est au **basculement progressif d'une logique universaliste à un système de politiques ciblées**⁵⁷³. Depuis 2007, le gouvernement mène ainsi une politique d'allègements de charges sociales en direction des jeunes, des immigrés et des chômeurs de longue durée, considérant que le bon fonctionnement du marché suédois ne nécessite que des ajustements mineurs⁵⁷⁴. Les mesures prises pendant la crise se situent dans la continuité des initiatives prises depuis déjà une dizaine d'années.

La situation des jeunes suédois apparaît préoccupante en termes de compétences, au regard des résultats de l'enquête PISA⁵⁷⁵. Les résultats de la Suède se sont détériorés plus rapidement que ceux de tous les autres pays de l'OCDE au cours des dernières années, au point que la jeune génération actuelle apparaît moins performante que la génération précédente⁵⁷⁶. De nombreuses mesures ont été prises pour favoriser leur insertion sur le marché du travail :

- peu de temps après son arrivée au pouvoir en 2007, le gouvernement de centre-droit avait instauré une **réduction des charges patronales** pour les jeunes salariés. Cette baisse a été **renforcée de 6 points de pourcentage en 2009** (les charges se fixant désormais à 15,5 % du salaire superbrut) et élargie aux travailleurs âgés de 25 ans (contre 24 ans auparavant). Cette mesure a toutefois été abandonnée par le gouvernement social-démocrate au lendemain de son élection à l'automne 2014.
- en 2011, l'allocation versée aux étudiants pour leurs études a aussi pu être versée aux jeunes chômeurs de 20 à 24 ans qui choisissaient de rejoindre un programme du système de formation municipal pour les adultes. **De plus, il est devenu possible pour un jeune chômeur de travailler temporairement** (un mois sur quatre) tout en continuant à bénéficier des allocations de la « garantie pour les jeunes » (*cf. infra*). Cette mesure devrait permettre chaque année à 1 200 jeunes supplémentaires de bénéficier de cette garantie⁵⁷⁷ ;
- avant la crise, en décembre 2007, une « garantie pour les jeunes » âgés de 16 à 24 ans au chômage depuis au moins trois mois avait été introduite. Depuis 2012, les jeunes ont droit à une aide renforcée et précoce à la recherche d'emploi. De nouveaux fonds pour développer les dispositifs du service public de l'emploi en direction des jeunes ont ainsi été alloués par le gouvernement pour la période 2014-2016. Finalement, en mars 2015,

⁵⁷³ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

⁵⁷⁴ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

⁵⁷⁵ PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

⁵⁷⁶ En dix ans, le niveau de mathématiques des écoliers suédois a reculé de 13 places, pour atteindre la 23^e place des 34 pays de l'OCDE.

⁵⁷⁷ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

il a été décidé que le service public de l'emploi devrait désormais être en mesure d'offrir aux jeunes chômeurs les mesures associées à la garantie susmentionnée dès leur inscription. Des mesures renforcées de réadaptation professionnelle sont également prévues. Ces changements sont entrés en vigueur le 4 mai 2015 ;

- au début de l'année 2015, la compétence des municipalités pour soutenir les jeunes de moins de 20 ans qui ne sont ni dans l'enseignement supérieur ni en emploi (NEET) a été renforcée. Le gouvernement actuel prévoit d'instaurer d'ici fin 2015 des « **contrats d'éducation** », dont l'objet est d'inviter les chômeurs peu qualifiés âgés de 20 à 24 ans à retourner à l'école pour finir leurs études ou en commencer. Ce programme permettra aux jeunes concernés de reprendre des études à temps plein, ou bien de combiner les études avec une expérience professionnelle à temps partiel. 790 millions de couronnes suédoises (environ 83 millions d'euros) sont prévus pour celui-ci en 2016.

Pour les chômeurs de longue durée, avaient été introduits en 2007 les « **emplois nouveau départ** » (*New Start Jobs*). En 2008, le dispositif a été élargi aux personnes travaillant dans le secteur public. En 2009, le taux de la subvention a été doublé, passant ainsi à 62,8 % du salaire superbrut. En 2011, les bénéficiaires des « emplois nouveau départ » étaient 45 000, un chiffre à comparer avec le nombre total de chômeurs de longue durée, qui était de 250 000⁵⁷⁸.

Pendant la crise, les mesures ont surtout eu pour objectif que le chômage conjoncturel ne se transforme pas en chômage de longue durée. Ainsi, le mécanisme spécial de soutien à l'emploi (inclus dans la « garantie emploi et développement » créée en 2007) a été exceptionnellement étendu, en augmentant le plafond de la compensation versée aux employeurs. Une « subvention de tutorat » a aussi été introduite. Ce mécanisme ne devrait, à quelques exceptions près, toucher que les personnes entrées dans la « garantie emploi et développement » depuis plus de six mois, soit des personnes au chômage depuis au moins un an et demi.

En 2015, le déroulement de la garantie emploi et développement a été revu pour renforcer l'employabilité des chômeurs de longue durée. Durant la troisième phase de cette garantie, ces derniers se verront offrir des « extra-jobs », au sein du système de sécurité sociale, de santé ou au sein des écoles.

Pour les seniors chômeurs de longue durée, on peut signaler, d'une part, la réduction de douze à six mois, en 2010, de la durée de chômage à partir de laquelle les plus de 55 ans peuvent bénéficier d'un « emploi nouveau départ » ; et d'autre part, l'allongement de la période (jusqu'à dix ans) pendant laquelle ceux-ci peuvent bénéficier de ce type d'emploi, soit deux fois plus que la période prévue pour les 26-54 ans.

Le 1^{er} janvier 2010 a été lancé le programme « introduction à la vie professionnelle » pour les personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance maladie. Ce programme consiste en une évaluation du profil de la personne, pour que celle-ci soit ensuite redirigée vers une offre d'emploi ou une formation proposée par le service public de l'emploi.

En 2013, la Suède comptait sur son sol 16 % d'étrangers⁵⁷⁹. **Pour les travailleurs immigrés** possédant un titre de séjour depuis moins de deux ans, c'est l'*Introduction Act* qui s'applique depuis le 1^{er} décembre 2010. Celui-ci permet une intégration plus rapide au sein du marché du

⁵⁷⁸ Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n°34, p.127-137.

⁵⁷⁹ OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, mars.

travail, via le suivi obligatoire de cours de suédois et des offres de formation professionnelle. En décembre 2012, le gouvernement a décidé d'allouer de nouveaux fonds (de l'ordre de 50 millions de couronnes suédoises, environ 5,35 millions d'euros) au programme de Suédois pour immigrés, pour la période 2013-2015. En février 2015, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures (*etableringspaket*) afin de faciliter l'installation des étrangers, grâce à des cours de langue, un accès plus rapide au logement et à la formation. En mars 2015, des discussions tripartites ont convenu de mettre en place une « voie rapide » (*snabbspår*) vers l'emploi pour les étrangers, grâce à des cours de langue tournés davantage vers l'univers professionnel, des offres de formation supplémentaires pour les étrangers qualifiés et une offre plus systématique de stages de perfectionnement.

Enfin, un programme a été mis en place pour la période 2014-2017 à destination des chômeurs de longue durée **handicapés** : une entreprise d'Etat, Samhall AB, accueillera ces travailleurs de façon temporaire dans le but de développer leur aptitude au travail.

La promotion de la formation professionnelle

En Suède, l'enseignement professionnel est inclus dans le second cycle de l'enseignement secondaire, et se décline en 14 cursus différents (contre 3 cursus généraux, à orientation universitaire). Ces programmes d'enseignement professionnel réservent au moins 15 % du temps de la formation à des stages pratiques en entreprise. Cependant, si en 2009 la même proportion d'étudiants suivait un cursus professionnel ou académique, en 2014 ils étaient deux fois plus nombreux à suivre un cursus académique⁵⁸⁰.

Récemment, la Suède a donc engagé de gros efforts dans la **promotion de la formation professionnelle**. À partir de 2010, les partenaires sociaux de certains secteurs ont signé des accords pour faciliter des « **contrats d'initiation professionnelle**⁵⁸¹ » comportant 25 % de formation professionnelle. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le gouvernement a instauré un dispositif de subvention pour les employeurs ayant recours à ce type de contrats. Les emplois ainsi créés peuvent être temporaires ou permanents, mais doivent durer au moins six mois. Les subventions accordées aux employeurs embauchant des apprentis ont aussi été augmentées en 2014.

Cet accent sur la formation professionnelle concerne également les adultes : en 2010-2011, 10 000 places dans des cursus à dominante professionnelle ont été ouvertes pour ces derniers (au sein des écoles communales pour adultes, *komvux*). Le système de formation continue et la possibilité de reprendre des études tout au long de la vie sont très développés en Suède, un pays où les études « de la seconde chance » ne sont pas du tout perçues comme un signal négatif pour la carrière de l'individu.

⁵⁸⁰ DG ECFIN (2015), *Macroeconomic imbalances. Country Report – Sweden 2015*, Occasional Papers n° 226, juin.

⁵⁸¹ En anglais : *vocational introduction contract*.

3 Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation

3.1 Les résultats excellents de la Suède en termes de taux d'emploi doivent être nuancés, car il reste des sources d'inquiétude

3.1.1 Le problème central concerne les jeunes et adultes non qualifiés

Il faut relativiser le taux de chômage apparemment élevé des jeunes Suédois (22,9 % en 2014 selon Eurostat). Beaucoup de jeunes qui recherchent un emploi sont en même temps étudiants. D'après une enquête de Sweden Statistics⁵⁸², seulement 5 % des jeunes chômeurs se considèrent comme véritablement touchés par le chômage, c'est-à-dire ayant été obligés de reprendre leurs études parce qu'ils ne trouvaient pas de travail. En effet, 77 000 des 163 000 jeunes chômeurs étaient aussi étudiants à temps plein. Le taux d'emploi des jeunes suédois non étudiants est comparable à celui des autres pays de l'UE, et la durée moyenne de chômage (16 semaines) était bien plus courte que celle des 26-54 ans en 2013 (42 semaines)⁵⁸³. Il existe de plus un facteur conjoncturel, lié au maintien en emploi des seniors (à la suite de la réduction des dispositifs de préretraite à la fin des années 1990⁵⁸⁴) et au renforcement des mesures d'incitation au retour à l'emploi dans les années 2000.

On observe actuellement une baisse de niveau général notamment dans l'acquisition des fondamentaux chez les jeunes⁵⁸⁵, lisible dans la chute des résultats de la Suède aux enquêtes PISA et PIAAC⁵⁸⁶. Même si la proportion de jeunes ayant quitté le système d'éducation secondaire de manière anticipée reste faible (6,9 % en 2014, l'objectif au niveau de l'UE étant 10 %), les peu qualifiés ont du mal à s'insérer sur le marché du travail. Ces difficultés concernent en particulier les travailleurs étrangers hors-UE, dont le taux d'emploi n'est que de 59,5 % en 2014, soit 20 points de moins que pour l'ensemble de la population. Cela peut paraître d'autant plus préoccupant qu'on observe sur le long terme une baisse tendancielle de la part des mesures actives, jugées de moins en moins aptes à lutter contre le chômage de masse (elles représentent 57 % des dépenses pour l'emploi en 2004-2009, contre 70 % en 1985-1990⁵⁸⁷). En 2009, seulement 8 % des bénéficiaires des politiques de l'emploi participaient à un programme de formation⁵⁸⁸.

⁵⁸² Sweden Statistics (2009), « Enquête sur la population active ; premier trimestre 2009 », *Rapports statistiques*.

⁵⁸³ DG ECFIN (2015), *Macroeconomic imbalances. Country Report – Sweden 2015*, Occasional Papers n° 226, juin.

⁵⁸⁴ Jusqu'à maintenant, coexistaient sur le marché du travail la génération du baby-boom (âgée actuellement d'environ 64 ans) et les jeunes. Au contraire, dans les années à venir, la Suède va faire face à un grand changement générationnel sur le marché de l'emploi. 450 000 départs en retraite sont prévus dans les trois prochaines années, non compensés par l'arrivée des jeunes.

⁵⁸⁵ OCDE (2015), *Etudes économiques de l'OCDE : Suède, Synthèse*, mars.

⁵⁸⁶ PIAAC : Programme pour l'évaluation internationale des adultes. Les enquêtes PISA et PIAAC sont toutes deux menées par l'OCDE.

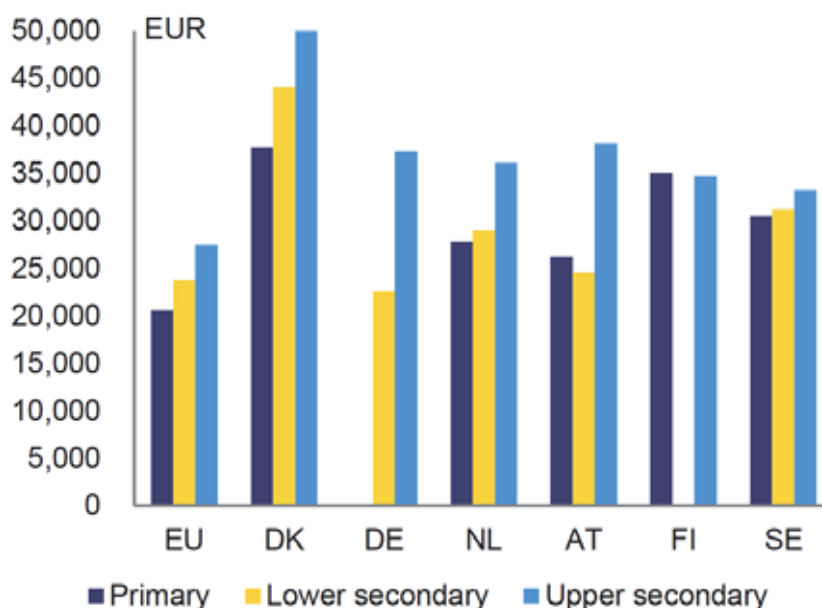
⁵⁸⁷ OECD (2012), « Labour market programmes: expenditure and participants », in OECD Employment and Labour Market Statistics (base de donnée).

⁵⁸⁸ Lundin, M. (2011), « Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen », in Laura Hartman, *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

3.1.2 Des salaires trop élevés pour les non-qualifiés ?

En Suède, il n'existe pas de salaire minimum national interprofessionnel. Les salaires minimaux sont définis par des conventions collectives selon le secteur, l'emploi et l'âge de l'individu. Le pays est aussi caractérisé par une dispersion des salaires réduite (héritage de la politique solidaire des salaires, au cœur du modèle Rehn-Meidner, Graphique 5). Le dynamisme de la négociation collective a conduit à la **fixation de salaires élevés**, ce qui peut nuire à l'embauche des jeunes et des moins qualifiés.

Graphique 5 : Salaire annuel moyen selon le niveau d'étude en 2010



Lecture : En 2010, le salaire annuel moyen pour les personnes diplômées de l'enseignement secondaire supérieur était de 33 000 euros en Suède.

Source : repris de ECFIN Country Focus (2013).

En février 2011, le gouvernement a donc souhaité que les partenaires sociaux trouvent un accord pour revoir à la baisse le salaire des jeunes et des immigrés. Ce geste a été perçu comme une ingérence de l'Etat et les partenaires sociaux ont rejeté cette proposition. Le débat n'est pas clos pour autant. Une étude Eurostat a révélé que la Suède était en 2014 le 3^e pays de l'UE-28 où le coût horaire du travail était le plus élevé (avec une part non salariale s'élevant à 33,3 %)⁵⁸⁹.

⁵⁸⁹ Données Eurostat. Les coûts horaires de la main-d'œuvre couvrent les coûts salariaux et non-salariaux (ces derniers comprenant les contributions sociales à la charge de l'employeur, déduction faite des subventions).

3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Un certain nombre de travaux académiques ont cherché à évaluer l'impact de dispositifs mis en place à partir de 2007, et renforcés à l'occasion de la crise, en particulier les nouvelles politiques actives du marché du travail. Les lignes qui vont suivre exposent les résultats de ces travaux, sans toutefois dresser un panorama général des performances du système suédois.

Impact des réductions d'impôt sur le revenu (introduites entre 2007 et 2014) :

Les effets sont difficiles à évaluer. Les simulations faisaient état d'une augmentation de l'emploi de 2,5 %, une estimation acceptée par le Conseil de la politique fiscale suédois⁵⁹⁰. Une évaluation ex-post⁵⁹¹ a mesuré **un effet significatif de ces réductions pour les plus de 65 ans, quand elles sont couplées avec des réductions de cotisations patronales** : pour le groupe test, l'emploi a augmenté de 1,5 point de pourcentage l'année des 65 ans, et les revenus de 1,8 point. Cette augmentation est surtout marquée pour les hommes, notamment les travailleurs indépendants, et elle croît avec le niveau d'éducation. Par rapport à un changement du système de sécurité sociale et un recul de l'âge légal de la retraite, ce type de réforme fiscale a des chances d'être plus coûteuse. Des incitations fiscales sont toutefois plus faciles à promouvoir et à mettre en place qu'un changement de législation.

Impact du dispositif « emplois nouveaux départ » :

L'impact du dispositif des « emplois nouveau départ », renforcé en 2009, a été évalué par une étude publiée en 2015⁵⁹². **Les subventions augmenteraient la reprise d'emploi de 16 à 20 %**. Le principal facteur de cette augmentation est l'allongement de la période possible de la subvention, en 2009, à destination des plus de 55 ans. Cette augmentation ne dépend pas du niveau de l'activité économique, même si la hausse des reprises d'emploi grâce aux subventions sur le long terme semble plus importante quand la conjoncture est bonne. Pour les personnes peu ou pas qualifiées, l'impact positif de la subvention sur la reprise d'emploi est d'environ 25 %. De plus, **les personnes qui retrouvent un travail grâce à la subvention sont davantage susceptibles d'être encore en emploi une fois la subvention expirée**, par rapport à des personnes ayant repris un emploi non subventionné. Pour les chômeurs de longue durée âgés, le fait que la durée de la subvention ait été doublée conduit à une augmentation de 65 % du taux de reprise d'emploi. Cette extension de la durée de la subvention a aussi un impact sur la durée pendant laquelle ces personnes gardent leur nouvel emploi.

Les auteurs de cette étude appellent néanmoins à en nuancer les résultats, en rappelant que **l'effet d'aubaine** (l'embauche en emploi subventionné de personnes qui auraient de toute façon été embauchées sans subvention) devient probablement plus important lorsque la période ou le taux de la subvention est multiplié par deux.

⁵⁹⁰ Audition d'Oskar Nordström Skans, au COE, le 30 juin 2015.

⁵⁹¹ Laun, L. (2012), « The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior », Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Working paper n° 18. Dans cette étude, l'auteur réussit à isoler l'effet propre des réductions d'impôt (par rapport notamment aux modifications paramétriques du système des retraites), en jouant sur les critères d'éligibilité à ces réductions d'impôt, en particulier la date d'anniversaire des 65 ans (méthode des doubles différences).

⁵⁹² Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n° 34, p. 127-137.

Impact de la réduction des cotisations assises sur les salaires des jeunes

Les allègements des cotisations patronales sur les salaires des jeunes semblent avoir eu **des effets plus limités**, comme l'a reconnu le Conseil de la politique fiscale suédois en 2014⁵⁹³. Ceci explique l'abandon de cette mesure (abandon qui sera effectif à l'horizon 2016), par le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 2014.

Une étude de 2013⁵⁹⁴ conclut à un faible effet de ces allègements de cotisations : l'emploi des personnes ciblées a augmenté d'environ 2,7 % en 2007 et 1,4 % en 2008 (soit environ 6 000 à 10 000 nouveaux emplois par an). L'étude ne trouve aucun impact du renforcement du dispositif décidé en 2009. En outre, l'effet de ces mesures sur l'emploi global a des chances d'être plus faible que les chiffres cités plus haut, en raison d'un **effet d'inversion de la file d'attente du chômage** au détriment des personnes ne bénéficiant pas du dispositif (ces dernières ayant moins de chances d'être embauchées que les personnes pouvant bénéficier d'une subvention). **Les effets de la mesure varient considérablement d'un groupe à l'autre** : l'effet est nul pour les jeunes d'origine étrangère et pour les jeunes au chômage. Au contraire, on observe une augmentation relative de 3,8 % en 2007 et de 7 % en 2008 pour les jeunes ayant suivi jusqu'à deux ans de formation professionnelle dans l'enseignement supérieur.

Evaluation de la privatisation du placement des chômeurs

Une étude publiée en 2013⁵⁹⁵ montre que les chômeurs suivis par une agence de placement privée reçoivent davantage d'aides et de conseils pour développer leurs méthodes de recherche d'emploi. Cependant, **on n'observe aucune différence en ce qui concerne les chances de retrouver un emploi. Ce résultat masque des effets très variés selon le public considéré** : les immigrés voient leurs chances de retrouver un travail augmenter avec la prise en charge par une agence privée ; on observe l'inverse pour les très jeunes chômeurs. On observe par ailleurs que le nombre d'étrangers en emploi a augmenté au cours de la période 2006-2014. En 2013, il était de 751 900 pour la tranche d'âge 15-74 ans, soit 31 000 de plus qu'en 2012, et en 2014, ils étaient 796 000, soit une augmentation de 44 000 par rapport à 2013⁵⁹⁶.

Le gouvernement a lancé une enquête pour évaluer la capacité du service public de l'emploi à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Ses résultats seront connus le 15 janvier 2016.

⁵⁹³ Fiscal Policy Council (2014), *Swedish Fiscal Policy – Fiscal Policy Council Report 2014*, Stockholm

⁵⁹⁴ Egebark, J. et Kaunitz, N. (2013), « Do payroll tax cuts raise youth employment? », Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Working paper n° 27.

⁵⁹⁵ Bennmarker, H., Grönqvist, E. et Öckert, B. (2013), « Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experience », *Journal of Public Economics*, n° 98, p. 68-84, février.

⁵⁹⁶ Programme national de réforme de la Suède, 2014 et Programme national de réforme de la Suède, 2015.

Conclusion

La Suède a fait le choix, dès les années 2000, de développer une logique d'incitation à la reprise d'emploi, assortie d'une diminution conséquente des dépenses sociales. La crise venue, et alors que la situation des finances publiques n'a pas rendu nécessaire un ajustement budgétaire important, le pays a concentré ses efforts sur l'ajustement de certains paramètres d'un marché du travail déjà globalement performant.

Les mesures d'activation mises en œuvre avant la crise, et renforcées à l'occasion de celle-ci, ont permis une croissance quasi continue du taux de participation au marché du travail des personnes âgées de plus de 25 ans. Leur impact a surtout été positif pour les chômeurs de longue durée et les seniors.

Pour autant, la poursuite à plus long terme de la bonne tenue du marché du travail suédois, dans un contexte caractérisé à la fois par une croissance tirée par des secteurs à forte intensité technologique et par d'importants flux migratoires, dépendra très largement de la capacité de celui-ci à permettre l'insertion des moins qualifiés.

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 614150153-021115 – Dépôt légal : novembre 2015



PEFC 10-31-2190 / PEFC recyclé



IMPRIM'VERT®