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

Anne FRETEL *

Le constat semble être sans appel : face à la mondialisation, la montée des nouvelles technologies et le besoin de compétitivité des entreprises dans un contexte de croissance ralentie, la mise en œuvre de « réformes structurelles », notamment sur le « marché du travail », apparaît inéluctable. Porté initialement par l'OCDE en 1994, puis repris par la Commission européenne dans ses recommandations à partir du milieu des années 2000, ce discours sur les réformes se pose comme le seul horizon possible pour les pays européens pour sortir de la crise. Dans ce contexte, la France serait en retard, manquant de courage pour engager les réformes qui s'imposent à elle alors que ses partenaires européens ont eu la « lucidité » de s'y mettre. Ceci expliquerait la situation durablement dégradée de son indicateur de chômage alors que des pays comme l'Espagne ou l'Italie bénéficient d'un rebond de l'emploi et que l'Allemagne affiche de bonnes performances en la matière. Le débat, en partie avorté, qui a eu lieu lors de la présentation du projet de loi El Khomri, a conduit certains de ses promoteurs à mobiliser « les exemples étrangers » et à imputer leurs succès aux réformes engagées [1]. Mais quelle est la pertinence des arguments avancés ? C'est tout l'objet de ce dossier spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* qui a choisi de revenir sur l'état des « réformes structurelles du marché du travail », principalement en Europe, et de s'interroger sur les « performances » affichées par les pays concernés.

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

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

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

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

Le dossier proposé rassemble la chronique des réformes engagées par des pays que l'on peut très schématiquement regrouper en trois catégories : des pays qui viennent de renforcer leurs réformes du marché du travail dans l'optique d'amorcer une autre régulation (Espagne, Italie, Turquie) ; des pays qui, traditionnellement, régulent peu leurs marchés du travail (États-Unis et Royaume-Uni) ; des pays qui ont engagé depuis plusieurs années des réformes et qui en gèrent aujourd'hui les conséquences (Allemagne, Danemark et Pays-Bas). S'y rajoutent deux textes transversaux, l'un présentant les débats au sein de l'OCDE sur la question des réformes du marché du travail et l'autre se livrant à un bilan statistique de la situation de l'emploi dans les pays européens ayant engagé des réformes.

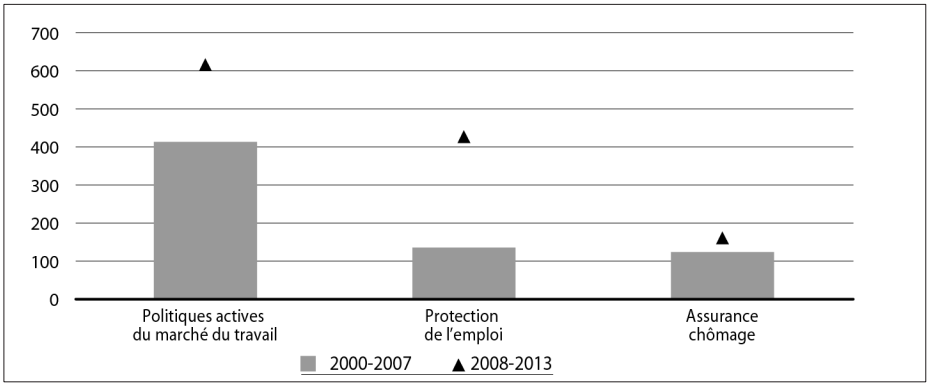
Dans cette introduction, après avoir donné un aperçu de la dynamique des réformes engagées, nous discuterons de l'influence relative de la *doxa* de certaines institutions avant de décrire les grandes lignes des réformes menées. Puis nous discuterons des effets de ces réformes sur la « performance »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

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

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

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

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



Lecture : entre 2008 et 2013, plus de 600 mesures ont concerné les politiques actives du marché du travail dans l'UE 28.
Source : audition de Raymond Torres ou COE le 14 avril 2015. Pour la protection de l'emploi : base de données EPLex du BIT ; pour les politiques actives du marché du travail et d'indemnisation du chômage : base de données LABREF. Graphique repris du rapport du COE (2015a:39).

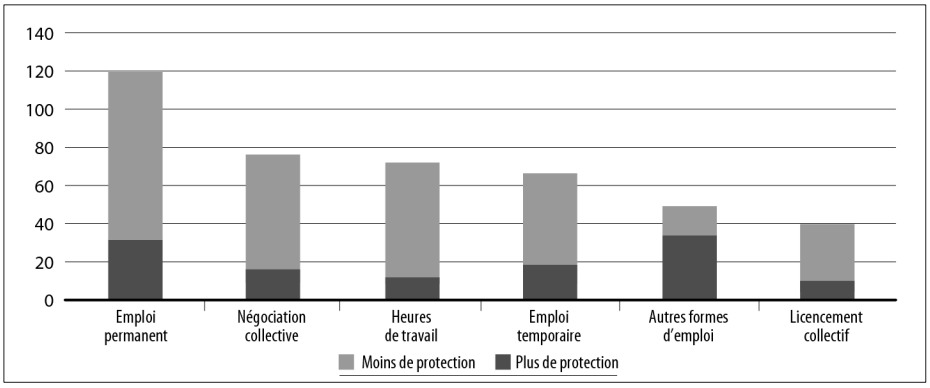
de 2008, dans de nombreuses réformes de leurs marchés du travail. C'est ce que montre par exemple Catherine Vincent dans ce dossier à propos du cas espagnol, dont la chronique des réformes du marché du travail s'étale sur plus de trente ans. Du côté des pays d'Europe continentale ou d'Europe du Nord,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

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

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

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

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

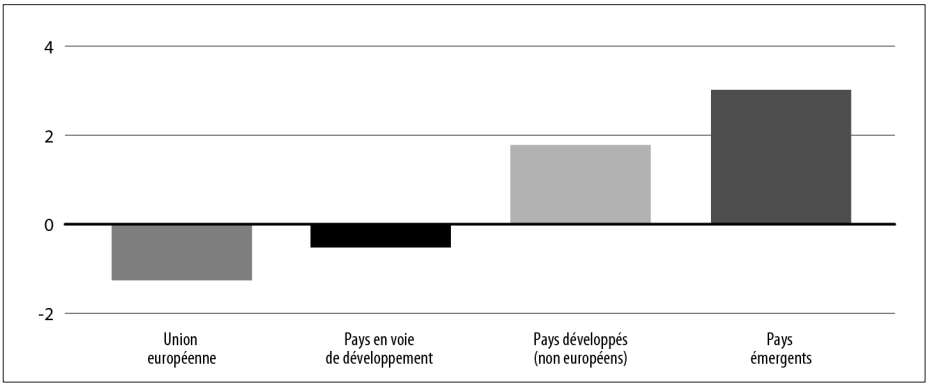


Source : extrait de l'audition de Raymond Torres au COE le 14 avril 2015, base de données EPLex du BIT, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/R-_Torres_COE_14_Avril_2015.pdf.

de la population), le poids des innovations technologiques (révolution numérique) qui renouvellent les modes de production des entreprises, la diversification de la demande et des attentes du consommateur (réduction du cycle de vie des produits et besoin d'ajustement), les nouvelles aspirations des actifs mêlant volonté d'autonomie et besoin d'individualisation et enfin la montée du chômage (COE, 2015a:8-10). Outre que l'influence de ces facteurs socio-économiques peut être discutée, ils ne sont, *a priori*, pas propres aux pays européens. Or la dynamique de réformes engagée en Europe est, elle, très spécifique puisqu'elle s'oriente vers une réduction des niveaux de protection de l'emploi des salariés, ce que l'on ne retrouve pas dans d'autres groupes de pays (ILO, 2015), comme le résume l'évolution de l'indicateur de protection de l'emploi sur la période 2007-2013 (graphique 3).

Cette relative simultanéité des réformes engagées par les pays européens,

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



Note : une différence de score négative signifie que les modifications de la législation ont conduit à réduire l'indice de protection de l'emploi, donc à réduire les protections accordées aux salariés.
Source : ILO (2015:111) ; base de données EPLex du BIT.

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

Des réformes sous influence ?

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

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

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

À partir de 1994, l'OCDE, dans ses *Perspectives de l'emploi*, pose les réformes structurelles du marché du travail comme une condition pour assurer une dynamique de croissance. Pragmatique, elle formule alors une soixantaine de « recommandations concrètes » et définit des axes de politiques macroéconomique et structurelle pour constituer un plan d'action à destination des États. On y trouve, par exemple, la nécessité de réduire le niveau des indemnités chômage, le besoin de veiller à une meilleure flexibilité des salaires, l'objectif de réduire les indices de protection de l'emploi, ou encore le renforcement des politiques actives du marché du travail, autant d'éléments censés créer un meilleur climat de confiance pour l'entreprise (Janssen, dans ce dossier).

Cette stratégie a été révisée en 2006. L'OCDE reconnaît alors, notamment du fait des bonnes performances des pays nordiques, qu'il peut y avoir plusieurs modèles de réformes : « L'expérience des 20 dernières années montre qu'il n'y a pas qu'une seule manière d'avoir de bons résultats sur le marché de l'emploi. On peut atteindre un taux d'emploi élevé grâce à des prestations sociales limitées et une faible imposition, des lois modérées sur la protection de l'emploi et un nombre restreint d'accords collectifs. De relativement grandes inégalités de revenus seront le prix à payer. De bons résultats peuvent aussi être obtenus avec un système fondé sur la négociation collective et le dialogue social, avec de généreuses prestations et de réelles mesures d'activation pour les demandeurs d'emploi, ainsi que sur une législation protectrice qui aide au dynamisme du marché de l'emploi tout en apportant sécurité aux travailleurs [1] ». Et, de fait, la position des économistes de l'institution n'est pas entièrement homogène, certains nuançant, parfois fortement, l'effet potentiellement

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

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

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

Le cadre européen d'une flexicurité essentiellement flexible

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

Suite au traité d'Amsterdam de 1997, la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) de l'Union européenne repose sur la Méthode ouverte de coordination (MOC) qui doit assurer une convergence des politiques d'emploi [1] à l'appui de plusieurs outils : la fixation de lignes directrices, des *peer review*, la définition de cibles d'indicateurs à atteindre (stratégie de Lisbonne de 2000) ou encore la production d'un rapport annuel par les États qui peut donner lieu, suite à sa lecture, à des recommandations du Conseil. Face au constat d'un relatif échec des modalités de coordination, la SEE s'est recentrée en 2005 sur la croissance et l'emploi et a intégré une nouvelle gouvernance conduisant à imbriquer les lignes directrices pour l'emploi dans les Grandes orientations de politique économique (les GOPE). Cette réorientation, portée par le rapport Kok de 2004, s'accompagne de l'affirmation progressive de la nécessité d'une politique de flexicurité qui, dès le début – et bien que reconnaissant l'absence de modèle unique [2] –, fait de la réforme du droit du travail un impératif. Ainsi en 2006 est publié le Livre vert intitulé *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*, dont les bases sont reprises au moment de la formulation, en 2007, de la doctrine européenne de la « flexicurité » définie à travers quatre composantes, dont la première est « la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles » [3]. Cette focalisation sur la nécessité de réformer

1. Pour une présentation plus détaillée de la Stratégie européenne de l'emploi, voir Barbier (2004) ou Erhel (2010).
2. Comme le rappelle Schmitt (2014:458), quatre parcours sont proposés aux États pour la mise en place de ce modèle de flexicurité, la Commission soulignant que « la flexibilité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque État membre. La flexicurité ce n'est pas proposer un modèle de marché du travail ni une stratégie politique uniques. »
3. La stratégie européenne de flexicurité s'appuie sur quatre piliers : « la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles (…) », « des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie », « des politiques actives du marché du travail (…) permettant (…) de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions (vers l'emploi) » et « des systèmes de sécurité sociale modernes qui (…) encouragent l'emploi » (COM(2007) 359 final, 27 juin 2007).

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

Dès 2010, les lignes directrices intégrées remettent l'accent sur les « réformes structurelles » des marchés du travail. La définition de la stratégie Europe 2020 est aussi l'occasion de poser les fondements d'une gouvernance plus étroite rassemblant, dans un même cadre (le semestre européen), la coordination de la politique économique, de la politique d'emploi et de la politique budgétaire (Schmitt, 2014). Cela a pour effet de subordonner encore un peu plus la dimension sociale européenne à la poursuite d'objectifs macroéconomiques (croissance et équilibre budgétaire) (Jolivet *et al*., 2013). Cette nouvelle architecture a aussi été l'occasion pour la Commission européenne de produire, pour chaque pays, des recommandations annuelles approuvées par le Conseil. À titre d'exemple, pour le cas le France, en 2015, le Conseil soulignait que le pays « devrait prendre des mesures résolues pour supprimer les seuils réglementaires prévus par le droit du travail et les réglementations comptables qui limitent la croissance des entreprises françaises, au premier rang desquelles les PME » ; par ailleurs, il était indiqué que « le taux de chômage est resté élevé en 2014 et le chômage de longue durée s'est aggravé (…). La France souffre d'une segmentation de son marché du travail, qui se caractérise par une part croissante de contrats à durée déterminée dans les nouvelles embauches (…). Réviser le cadre juridique régissant les contrats de travail pourrait aider à réduire la segmentation. Les réformes menées récemment n'ont donné aux employeurs que peu de possibilités pour déroger aux accords de branche par des accords d'entreprise. Cela limite la capacité des entreprises à moduler leurs effectifs en fonction de leurs besoins » ; de même, en matière d'assurance chômage, « les conditions d'éligibilité, la dégressivité des allocations et les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés devraient être réexaminés par les partenaires sociaux chargés de la gestion du système [3] ». Quelques mois plus tard était lancé le projet de loi El Khomri, et les partenaires sociaux ont entamé les négociations sur l'assurance chômage (qui ont finalement échoué), avec comme élément mis au débat par le gouvernement la question de la dégressivité de l'aide au retour à l'emploi.

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

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

Quels usages des préconisations faites ?

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

Les travaux sur ces questions soulignent que plus qu'une influence directe de l'Europe, en dépit des innovations institutionnelles produites (mécanisme européen de stabilité, semestre européen) qui dépassent ce que produisait la *soft law* de la SEE à ses débuts, ce qui se joue est un « usage de l'Europe » (Jacquot, 2013) par les différents États. L'Europe ne réduit pas l'« intentionnalité » des politiques menées, c'est plutôt une ressource permettant de faire bouger les lignes dans un pays, ressource d'autant plus facilement mobilisable que les termes de la novlangue européenne assurent un flou favorable au consensus [1]. « Les politiques et actions européennes ne sont ainsi que des ressources disponibles qui peuvent être mobilisées, ou non, par des acteurs au niveau national ou régional en fonction de leurs propres objectifs, et ces ressources n'ont d'influence que si certains acteurs s'en saisissent » (Jacquot, 2013:15). C'est ce que retracent les articles de ce dossier. Ainsi, dans le cas de l'Espagne, Catherine Vincent montre que le basculement qui s'opère dans les nombreuses réformes engagées par ce pays se situe à la fin de l'année 2011 quand le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy s'engage dans une déréglementation du marché du travail que son prédécesseur n'avait pas osée pousser si loin, bien que l'Espagne soit déjà sous surveillance début 2011. La doctrine européenne produit un « effet de levier » (Erhel *et al*., 2005), c'est-à-dire qu'elle permet aux acteurs nationaux de légitimer leurs positions *via* une utilisation stratégique de la référence aux lignes directrices. On retrouve ce schéma en Italie où le gouvernement Berlusconi de 2011 s'appuie sur les injonctions de la Commission et de la BCE pour légitimer le programme de déréglementation du marché du travail qui avait rencontré trop d'opposition lors de sa première tentative de mise en œuvre au début des années 2000 (Rehfeldt, dans ce dossier).

Même outils, même objectifs ?

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

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

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

Des réformes qui prennent appui sur des leviers communs…

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

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

En ce qui concerne les réformes des relations individuelles de travail du côté des contrats de travail flexibles, il s'agit aussi bien de créer de nouveaux types de contrats flexibles que de modifier le cadre existant de ces contrats, par exemple en en assouplissant les motifs de recours ou en en faisant varier les seuils de protection accordée [1]. L'argument classiquement avancé pour justifier ces réformes est la nécessité pour les entreprises de disposer d'une certaine flexibilité externe. Les pays ont souvent fait preuve d'une grande inventivité en la matière, conduisant à de « nouvelles typologies contractuelles » (Perulli, 2015), que l'on pourrait aussi qualifier de « tectonique de l'emploi » (Wierink, dans ce dossier). Les Pays-Bas se sont engagés très tôt dans cette voie : la loi Flexibilité et Sécurité de 1996 étend la durée autorisée des CDD et, au début des années 2000, est introduit un statut d'indépendant sans personnel. En Italie, en 2012, la durée maximale du CDD a été étendue et les motifs de recours ont été élargis.

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

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

Encadré 1

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

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

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

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

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

■■■

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

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

pouvoir du juge au profit de l'introduction de sanctions monétaires calculables et provisionnables. La réforme du licenciement est, de loin, celle qui apparaît la plus sensible, comme le montrent les monographies proposées dans ce dossier. Aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne, les gouvernements ont très tôt (milieu des années 1990) cherché à réformer ces procédures, mais ont échoué face à l'opposition du mouvement social. Il a fallu attendre des recompositions politiques pour avancer sur le sujet notamment après la crise de 2008. En Espagne, un certain nombre de réformes ont cherché à limiter le montant des indemnités de licenciement. Ainsi, en 2010, le « CDI spécial » introduit en 1997, ouvert initialement aux jeunes, chômeurs de longue durée et plus de 45 ans, qui limitait le montant des indemnités de licenciement, a été étendu à presque tous les publics ; l'autorisation administrative de licenciement collectif a été supprimée. La période de préavis en cas de licenciement a été en 2010 ramenée de 30 à 15 jours et, en 2012, en cas de licenciement injustifié, l'indemnité de licenciement a été ramenée de 45 à 33 jours par année d'ancienneté. En 2014 est introduit en Italie un CDI à « protection croissante » qui assure à l'employeur de pouvoir estimer *ex ante* le coût d'un licenciement, diminue ses obligations de réintégration du salarié licencié et réduit le pouvoir de sanction du juge. La procédure de « conciliation » introduite conduit le salarié, s'il l'accepte, à renoncer à un recours judiciaire. Aux

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, tous les pays procédant à des « réformes du marché du travail » ne visent pas le même objectif. Se focaliser sur certaines mesures ne permet de pas de saisir la diversité de ces objectifs. Le papier proposé par Aslan montre ainsi que l'un des objectifs premiers de la Turquie est de structurer son marché du travail. Si certaines mesures cherchent à rassurer les investisseurs étrangers, l'essentiel des mesures vise à réduire le poids du travail informel ou le faible taux de participation au marché du travail. Autre exemple, l'Espagne, qui s'est très tôt engagée dans des réformes de son marché du travail pour sortir des effets des réglementations issues de la période franquiste, notamment la faible mobilité géographique. Son objectif de long terme a aussi été de chercher à réduire la dualisation de son marché du travail par des réformes favorisant la flexibilité interne et non uniquement en privilégiant la flexibilité externe (Vincent, dans ce dossier).

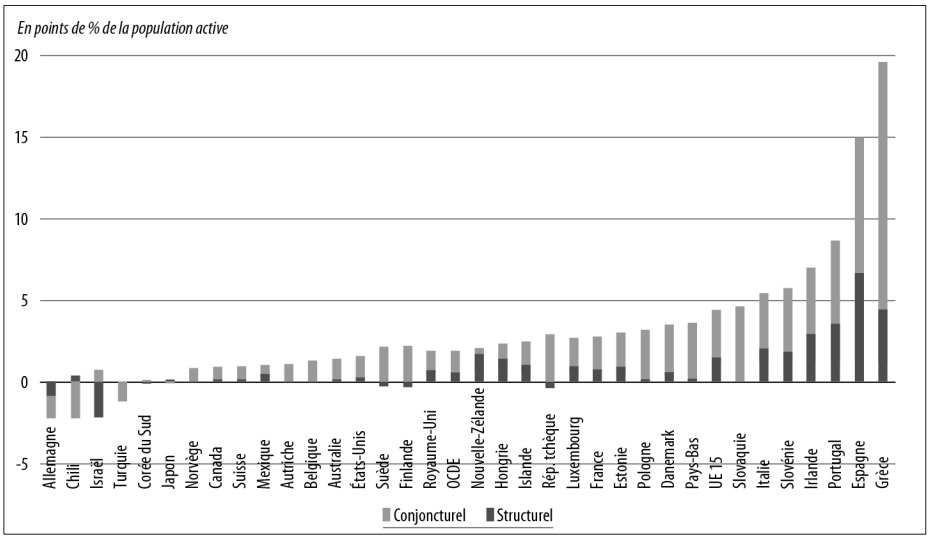
Des réformes pour quels résultats ?

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

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

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

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



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

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

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

Dans tous les pays, la crise a laissé des traces et aucun pays, en dépit des réformes menées, n'a retrouvé un niveau de chômage et un dynamisme de croissance d'avant-crise. Au mieux, le taux de chômage se rapproche de ce qu'il était avant la crise (c'est le cas du Danemark, des Pays-Bas ou des États-Unis) ou il commence à amorcer une légère décrue (c'est le cas de l'Espagne et de l'Italie). Mais dans le même temps, cette baisse du taux de chômage masque des évolutions importantes de la population active. Les retraits d'activité sont massifs : au Danemark, le taux d'activité des jeunes a fortement chuté, les jeunes ayant repoussé leur entrée sur le marché du travail (Meilland, dans ce dossier). Aux États-Unis, c'est le taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans qui a diminué et la qualité des emplois qui se dégrade (Sauviat, dans ce dossier). En Espagne, la population active s'est réduite du fait de phénomène d'émigration (Husson, dans ce dossier). Le sous-emploi se développe fortement, *via* la croissance des temps partiels ou des contrats flexibles, comme par exemple aux Pays-Bas (Wierink, dans ce dossier). Tous ces éléments conduisent à remettre en question la pertinence du taux de chômage comme indicateur unique de la « performance » du marché du travail (encadré 2). Les articles de ce dossier soulignent combien les performances en matière de taux de chômage sont acquises au prix d'une forte « flexicarité [1] » (Mazuyer, 2013). Le COE (2015a)

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

évoque, pour justifier les réformes à engager, les défis communs que les pays européens auraient à relever après la crise de 2008 : réduire l'éloignement des jeunes du marché du travail, réduire le chômage de longue durée, gérer l'augmentation du temps partiel subi et la dualisation des marchés du travail, faire face

Encadré 2

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

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

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

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

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

Vers une re-régulation ?

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

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

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

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

Toutes les réformes engagées reposent implicitement sur un double dogme :

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

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

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

l'entreprise, ce qui est largement discutable, et de l'entreprise, une boîte noire dont on ne questionne pas les stratégies [1].

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

Le droit du travail s'est historiquement construit pour protéger la partie faible au contrat de travail et reconnaître qu'il ne s'agit pas d'un contrat comme un autre, le salarié se retrouvant dans un rapport de subordination face à l'employeur. *Via* le droit du travail, il s'agissait de « civiliser » le pouvoir de l'employeur (Supiot, 1994) et de produire un droit d'équilibre, s'inspirant en cela des techniques du droit civil mais en prenant acte de la situation de subordination, ce qui conduit à introduire le collectif dans la définition des droits (Supiot, 1990). C'est une origine souvent oubliée. Or la sortie des Trente glorieuses et la difficulté à retrouver une dynamique d'emploi dans le nouveau mode de régulation du capitalisme post-fordiste ont conduit à transformer progressivement le droit du travail en un droit de l'emploi, ce qui a modifié le droit d'équilibre en faveur de l'employeur. Comme le souligne Gérard Lyon-Caen, « aucune mesure n'a plus pour finalité la protection de la "partie la plus faible" [ce qui est à l'origine du droit du travail] (…). La loi vise aujourd'hui à assouplir la gestion de la force de travail (…). Le nouveau rôle imparti du droit du travail est de permettre à l'État d'assumer sa mission, d'améliorer la situation de l'emploi, ce qui suppose de ne rien faire qui risque de compromettre la prospérité de l'entreprise (…). Le droit au travail [droit d'obtenir un emploi] est la justification du repli du droit du travail » (Lyon-Caen, 1988). Chez les économistes *mainstream*, cette réorientation du droit du travail en faveur de l'employeur se justifie d'autant plus que le droit du travail n'est qu'une contrainte et qu'il prescrit le comportement des acteurs, limitant leur possibilité d'action. D'où le discours sur l'impératif des « réformes structurelles du marché du travail ». Or le droit du travail n'est pas directement prescriptif, ce n'est qu'un cadre, une ressource qui peut même avoir la vertu, dans une optique institutionnaliste, de réduire l'incertitude et d'aider à la coordination des acteurs (Favereau, 2016). Par ailleurs, si ce qui justifie les réformes engagées est la question de l'emploi, il y aurait bien d'autres registres juridiques à questionner que le seul droit du travail. « Le droit qui influe le plus sur l'emploi n'est pas le droit du travail : le droit du commerce international, le droit fiscal, le droit bancaire, le droit de la Sécurité sociale, l'organisation des services publics (…), le droit de la famille, ont en ce domaine un rôle au moins aussi important. Le droit du travail touche plus aux effets qu'aux causes de la situation d'emploi. La jurisprudence sur les plans sociaux par exemple, est à l'emploi ce que les Samu sociaux sont à la misère : un palliatif utile, en aucun cas un facteur déterminant » (Supiot, 1997:230).

Le droit du travail et son usage par les entreprises

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

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

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

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

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

Sources :

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

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

sécurisation professionnelle (CSP) », *Document d'études DARES*, n° 187 - http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/documents-d-etudes/article/enquetes-monographiques-sur-la-mise-en-oeuvre-du-contrat-de-securisation.

Aslan G. (2016), « Turquie : flexibiliser pour structurer le marché du travail », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 71-86.

Barbier J.-C. (2004), « Une "européanisation" des politiques de l'emploi ? », *Travail et Emploi*, n° 100, octobre, p. 11-26.

Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153.

Charles S., Dallery T., Marie J. (2016), « Institutions internationales et idées zombies en économie : enfin la rupture ? », *Blog Médiapart*, 11 avril, https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog/110416/institutions-internationales-et-idees-zombies-en-economie-enfin-la-rupture.

COE (2015a), *Les réformes du marché du travail en Europe*, Tome 1, Rapport général, 5 novembre.

COE (2015b), *Les réformes du marché du travail en Europe*, Tome 2, Monographies, 5 novembre.

Collectif (2016), « Le projet de loi El Khomri représente une avancée pour les plus fragiles », *Le Monde*, 4 mars.

Cosme C. (2016), « Comment font-ils à l'étranger ? », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi : que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 306-310.

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

Domingues Dos Santos M. (2015), « Protection de l'emploi, emploi et chômage », *Focus*, n° 003-2015, Conseil d'analyse économique, avril.

Ducoudré B., Madec P. (2015), « Marché du travail : le taux de chômage est-il un bon indicateur ? », *Blog de l'OFCE*, 6 novembre, http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/marche-du-travail-le-taux-de-chomage-est-il-un-bon-indicateur/.

Duclos L. (2009), « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'IRES*, n° 63, p. 31-62.

Duclos L. (dir.) (2013), « Appui au recrutement et médiations pour l'emploi », *Recueil des travaux préparatoires au Séminaire DGEFP du 24 octobre 2013*, http://docplayer.fr/5288576-Appui-au-recrutement-mediations-pour-l-emploi.html.

Eydoux A., Fretel A. (2016), « Réformes du marché du travail. Des réformes contre l'emploi », *Note des économistes atterrés*, janvier, https://fr.scribd.com/doc/297220406/La-note-des-Atterres-sur-les-reformes-du-marche-du-travail.

Erhel C. (2010), « L'UE et l'emploi : bilan et perspectives », *Policy Paper*, n° 39, Notre Europe, juin, http://www.notre-europe.eu/media/ueemploierhelnejuin10.pdf?pdf=ok.

Erhel C., Mandin L., Palier B. (2005), « The Leverage Effect: The Open Method of Coordination in France », *in* Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, p. 217-247.

Eymard-Duvernay F. (2004), « Le droit du travail est-il soluble dans les incitations », *Droit social*, n° 9/10, septembre-octobre, p. 812-816.

Favereau O. (2016), « Commentaires du point de vue de l'économie institutionnaliste », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi : que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 341-350.

Fretel A., Grimault S. (2016), « L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi : stratégies et pratiques probantes », *Note de travail*, IRES, février.

Freyssinet J. (2016), « Royaume-Uni : les contrats "zéro heure" : un idéal de flexibilité ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 123-131.

Heyer E. (2015), « Lancement des travaux sur les réformes du marché du travail en Europe depuis la crise », *Audition au COE*, 5 mai, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Presentation_OFCE_COE_5_mai_2015.pdf.

Husson M. (2016), « Les multiples empreintes de la crise en Europe », dossier, « Des ré-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mazuyer E. (2013), « Les mutations des droits du travail sous influence européenne », *Revue de la régulation*, 13/1er semestre, mis en ligne le 31 mai, http://regulation.revues.org/10117.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sauze D. (2005), « La stabilité de l'emploi en France : conquête sociale ou résultat de politiques patronales ? », *Travail et Emploi*, n° 103, p. 113-122.

Sauze D. (2009), « De la forme contractuelle aux usages des entreprises : le cas des CDD », *in* Gomel B, Méda D., Serverin E., *L'emploi en ruptures*, Paris, Dalloz, p. 53-66.

Schmitt M. (2014), « L'influence de l'Union européenne sur les réformes françaises du marché du travail et de l'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 7/8, juillet-août, p. 454-462.

Signoretto C. (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI : un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 142, avril-juin, p. 69-83.

Supiot A. (1989), « Déréglementation des relations de travail et autoréglementation de l'entreprise », *Droit social*, n° 3, mars, p. 195-205.

Supiot A. (1990), « Pourquoi un droit du travail », *Droit social*, n° 6, juin, p. 485-492.

Supiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Paris, Puf.

Supiot A. (1997), « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit social*, n° 3, mars, p. 229-242.

Torres R. (2015), « Les réformes du marché du travail en Europe depuis la crise de 2008 », *Audition au COE*, 14 avril, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/R-_Torres_COE_14_Avril_2015.pdf.

Timbeau X. (2016), « Le code du travail accusé à tort ? », Dossier « Quelles réformes pour le marché du travail ? », *Cahiers français*, n° 394, juillet-août, p. 20-25.

Vasquez F. (2016), « Emploi et droits du travail vus de Bruxelles », Dossier « Droit du travail, croissance et emploi que faire ? », *Droit social*, n° 4, avril, p. 311-313.

Vincent C. (2016), « Espagne : dans la crise, des réformes du marché du travail radicales mais au bilan incertain », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 44-56.

Wierink M. (2016), « Pays-Bas : au bout de 20 ans de réformes du marché du travail : l'emploi trop flexible ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 104-122.

Annexe

Principales réformes du droit du travail menées en France

L'idée largement répandue est que la France se caractérise par une sorte d'immobilisme, alors que ses partenaires européens mènent des réformes. Nous serions donc dans une fuite en avant, préférant ne rien changer pour protéger les « corporatismes ». Or la France s'est engagée dans un jeu de réformes quasi continues de son marché du travail depuis plus de 30 ans (Eydoux, Fretel, 2016). Le tableau 1 illustre, sans exhaustivité, les réformes en matière de droit du travail accomplies. Ne sont pas reprises ici les autres types de réformes menées sur la période comme celles de l'assurance chômage (notamment la réforme de 1992 introduisant la dégressivité des allocations versées, les réformes portant sur les règles de l'activité réduite), celles des *minima* sociaux (notamment celles introduisant des possibilités de cumul), celles du système de formation professionnelle, celles relatives à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les réformes régulières du système de retraites, l'ensemble des dispositifs successifs d'exonérations de cotisations sociales employeurs ou encore la dizaine de lois sur le temps de travail.

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

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

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

Contrat de travail	Création de nouveaux types de contrat de travail : - intérim en 1972 ; - CDD en 1979 ; - Contrats nouvelles embauches (CNE) pour les jeunes en 2005, abrogé ensuite ; - CDD de 36 mois pour les plus de 57 ans inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de 3 ans en 2006 ; - Contrat de mission (CDD à objet défini) (ANI 2008) ; - CDI intérimaire (ANI 2013). Modification des conditions des contrats existants : - restriction des possibilités de mobilisation du CDD en 1982 ; - assouplissement des motifs de recours au CDD en 1985 ; - durée possible d'un CDD qui passe de 1 an à 2 ans en 1986 ; - durée du CDD ramenée à 18 mois en 1990 ; - allongement de la période d'essai des CDI (ANI 2008) ; - renforcement des possibilités de recours du CDD d'usage (ANI 2008) ; - augmentation du nombre de possibilités de renouvellement des CDD ; deux fois sans dépasser les 18 mois (2015, « loi Rebsamen »). Modification des termes du contrat de travail : accord de maintien dans l'emploi (ANI 2013 et 2013, « loi de sécurisation de l'emploi »). Reconnaissance du portage salarial (ANI 2008). Introduction du régime d'auto-entrepreneurs en 2009.
Rupture de la relation de travail	Mise en place de la rupture conventionnelle en 2008. Procédure de conciliation (2015, « loi Macron »).
Licenciements collectifs	Modification des règles en matière d'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) (2013, « loi de sécurisation de l'emploi »). Modification des règles sur les licenciements collectifs : appréciation du PSE « au regard des moyens dont dispose l'entreprise » et non plus au regard du groupe auquel l'entreprise appartient (2015, « loi Macron »).
Négociation collective	Renforcement de la place accordée à la négociation d'entreprise (1982, « loi Auroux » ; 2004, « loi Fillon » ; 2008, « loi Bertrand » ; 2016, « loi El Khomri »). Introduction de formes de négociations « atypiques » (1996, « loi Barro »). Introduction de possibilités de dérogations (1998 et 2000, « lois Aubry » ; 2004, « loi Fillon » ; 2016, « loi El Khomri »). Renforcement de la possibilité de « Délégation unique du personnel » (DUP) (2013, « loi Rebsamen »). Inversion de la hiérarchie de normes en 2016.
Droit syndical	Modification des règles de représentativité syndicale en 2008. Modification des règles de signature des accords (2004, « loi Fillon » ; 2008, « loi Bertrand » ; 2016, « loi El Khomri »). Modification des seuils sociaux pour la constitution de comité d'entreprise (2013, « loi Rebsamen »).