



Les réformes des marchés du travail en Europe

Tome 1

Rapport général

5 novembre 2015

Sommaire

Partie 1 : Le contexte des réformes : une crise majeure intervenue dans des marchés du travail en pleine évolution.....	6
1 Des marchés du travail en profonde évolution avant même la crise	7
2 Les effets de la crise sur l'emploi et le chômage	10
2.1 Retour sur la crise et ses conséquences sur l'emploi et le chômage.....	10
2.1.1 Des effets souvent contrastés, mais partout majeurs.....	10
2.1.2 ...souvent atténués par des adaptations immédiates.....	14
2.2 Des trajectoires différentes correspondant largement aux spécificités des différents pays	16
2.2.1 Certains pays sont revenus peu ou prou à la situation d'avant crise	17
2.2.2 D'autres restent dans une situation durablement dégradée	18
2.2.3 Un certain nombre sont dans une situation intermédiaire	18
3 La crise a exacerbé les déséquilibres des marchés du travail	18
3.1 Des enjeux parfois communs.....	19
3.1.1 L'éloignement de jeunes du marché du travail.....	19
3.1.2 Le chômage de longue durée, un risque de « long cours » pour les marchés du travail européens.....	21
3.2 Des questions souvent plus spécifiques	22
3.2.1 La place du temps partiel.....	22
3.2.2 Un risque de dualismes accru	23
3.2.3 Le défi de la hausse du taux d'activité et du taux d'emploi	25
3.2.4 Une inadéquation entre l'offre et la demande de travail.....	26
4 Le contexte des finances publiques.....	27
4.1 Des situations différentes avant la crise	27
4.2 La crise : un choc massif sur les finances publiques	28
4.3 Des trajectoires divergentes en phase de consolidation budgétaire.....	29
Partie 2 : Les réformes structurelles en Europe.....	31
1 Avec la crise, des réformes beaucoup plus nombreuses	32
1.1 Les réformes du marché du travail avant la crise.....	32
1.2 Une forte accélération depuis 2008.....	37
1.2.1 Le nombre de mesures augmente fortement.....	37
1.2.2 Avec toutefois une intensité et une direction variable selon les pays et le champ des mesures concerné	40
1.2.3 Un séquençage qui obéit à de grandes tendances communes.....	43
2 Avec la crise, un nouveau contexte pour l'initiative et la conduite des réformes.....	44
2.1 Le rôle de la nouvelle gouvernance européenne et de la Troïka	44
2.2 Les marchés financiers ont aussi pu jouer un rôle clé dans l'impulsion des réformes.....	47

2.3	Un dialogue social plus difficile dans un contexte de crise qui se prolonge	48
2.4	Des réformes qui s'inscrivent souvent dans des processus plus larges	49
3	Les réformes du marché du travail ont suivi plusieurs grandes tendances...	50
3.1	Une tendance générale à l'assouplissement du droit du travail.....	52
3.1.1	Un assouplissement du régime de protection des emplois permanents	53
3.1.2	Des réformes nettement moins univoques pour les emplois temporaires ou atypiques.....	58
3.2	Une décentralisation de la négociation collective et un assouplissement des mécanismes de flexibilité interne	60
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.....	62
3.3.1	Une modération générale plus ou moins accentuée.....	63
3.3.2	Une nouvelle place pour les salaires minima légaux.....	64
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	65
3.5	Un rôle accru pour les politiques actives du marché du travail	69
3.5.1	Un repositionnement des services publics de l'emploi.....	70
3.5.2	Un effort de dynamisation des autres politiques actives	72
	Partie 3 : Une première analyse des effets des réformes.....	75
1	Les réformes ont-elles eu un effet sur l'emploi et le chômage ?	80
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.....	81
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.....	82
1.3	Les résultats provisoires, en matière d'emploi, des réformes structurelles entreprises tardivement sont hétérogènes.....	83
2	Les réformes ont-elles permis d'améliorer la compétitivité des économies ?	85
3	Les réformes ont-elles eu des conséquences sur les inégalités et la pauvreté ?	89
	Annexe 1 : Principaux chiffres du marché du travail pour les dix pays étudiés : 2007 - 2014	98
	Annexe 2 : Liste des auditions.....	101

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 » existants 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

¹ L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale. Conseil d'Orientation pour l'Emploi, mai 2012

l'ouverture internationale ou de la structure des entreprises) et démographiques distincts ;

- 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 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 pour 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 Source : Organisation mondiale du commerce (OMC).

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

⁵ Olivier Cortes, Sébastien JEAN (1994), « Comment mesurer l'impact du commerce international sur l'emploi ? », *Economie et statistique*, n°279-280, pp 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 européenne.

Le poids des innovations technologiques

L'ensemble des innovations technologiques avait 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 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 par les entreprises de stratégies digitales. 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 nécessitant 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 du renouvellement des compétences demandées sur le marché du travail. Ce bouleversement induit non seulement des

⁷ Philippe Askénazy (2011), *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970-2010*.

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

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.

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. Conjuguée à l'élévation du niveau de formation et au mouvement massif de tertiarisation et de féminisation, cette 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 durée.¹¹ 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 cas.¹³ 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.

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

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

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 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'Evolution 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 encore 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 qui s'est 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 – ou même 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

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 EUROPEENNE (2015), *European economic forecast*, printemps 2015, mai.

¹⁷ 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.

massif, y compris dans des pays, comme l'Espagne par exemple, qui se caractérisaient dans le passé par des taux de chômage élevés.

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 : Eurostat

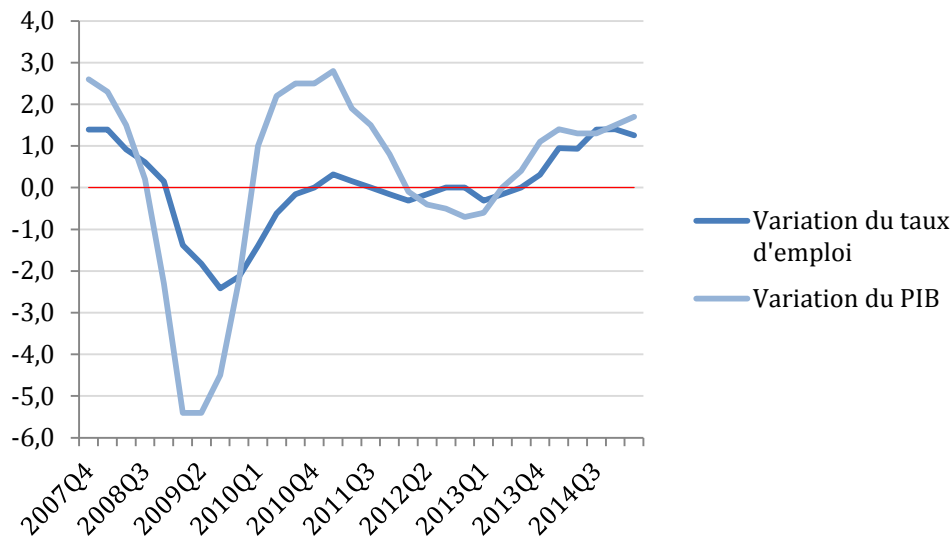
La crise financière qui a démarré en 2008 a eu de larges conséquences sur l'économie réelle. Les secteurs manufacturiers ont été particulièrement touchés, enregistrant une baisse d'activité d'environ 20 % en Allemagne, Italie et Suède, 13 % en Espagne et au Royaume-Uni, et 10 % au Danemark entre le 1^{er} 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 STRATEGIQUE (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 2015.

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



Lecture : La variation du taux d'emploi

Source : OCDE, 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 était de 3,7 % en 2008 et a atteint brièvement 5 % début 2010. **L'Autriche** quant à elle, partie d'un chômage égal à 3,8 % en 2008, oscille depuis avec 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

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.

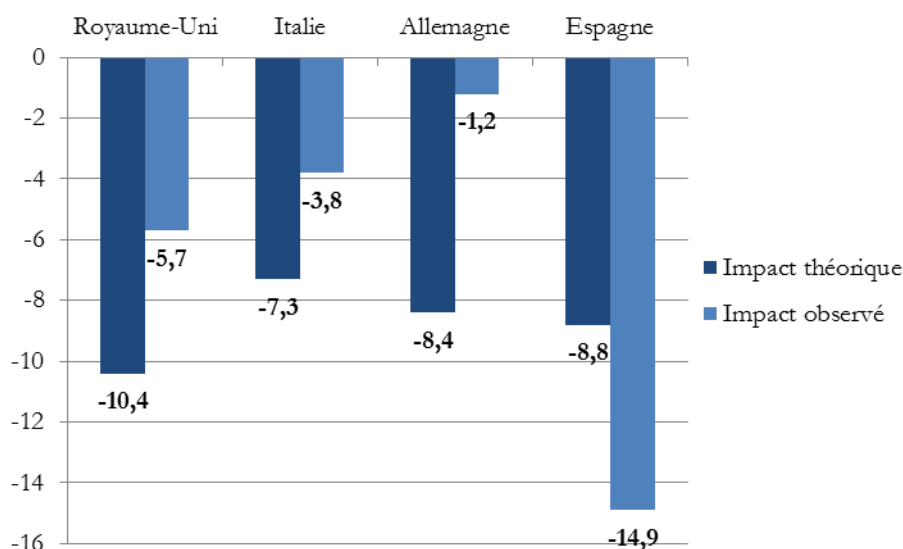
²³ On parlera ici de sur-ajustement ou de sous-ajustement pour qualifier les écarts entre les évolutions de l'emploi observées et les évolutions de l'emploi simulées par les modèles économétriques (notamment sur la base des expériences passées). Précisons toutefois que ces écarts peuvent autant refléter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

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 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 : 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'UE 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 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 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.

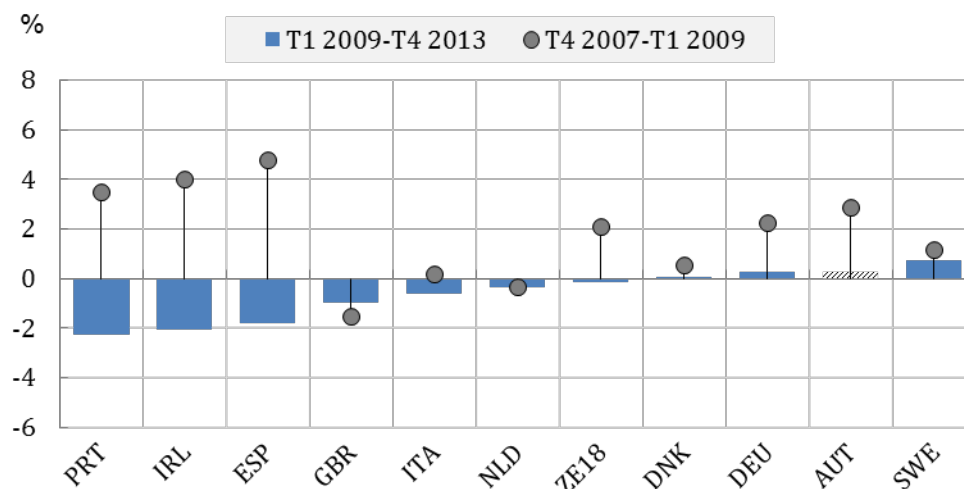
²⁸ Pendant les périodes de ralentissement économique, les dépenses publiques viennent mécaniquement soutenir la conjoncture : en effet, les impôts tendent structurellement à diminuer et les prestations sociales, en particulier l'assurance-chômage, ont tendance à augmenter.

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

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

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

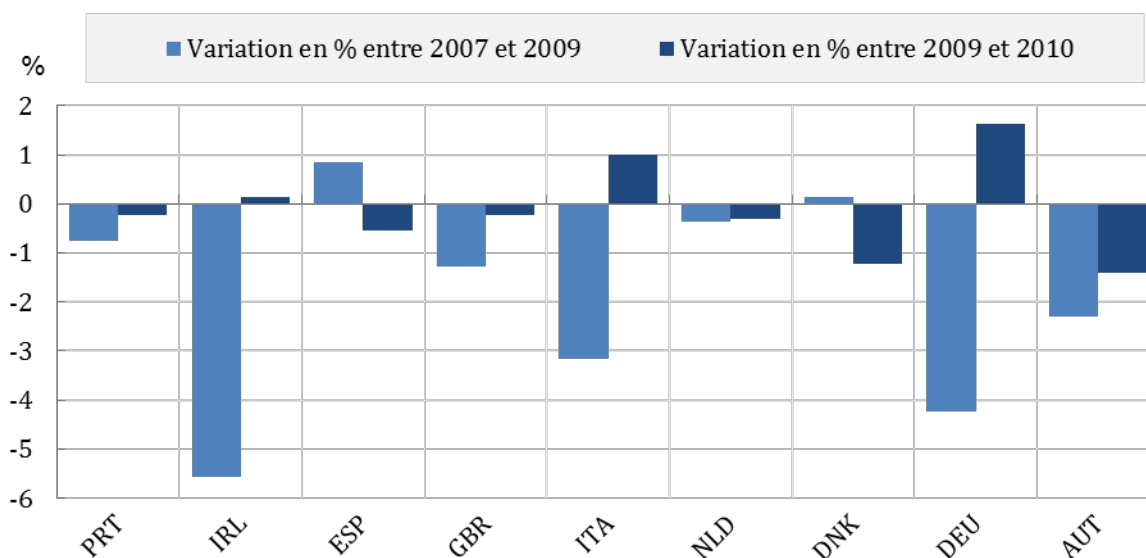
Graphique 3 : Croissance moyenne annualisée du salaire horaire réel



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

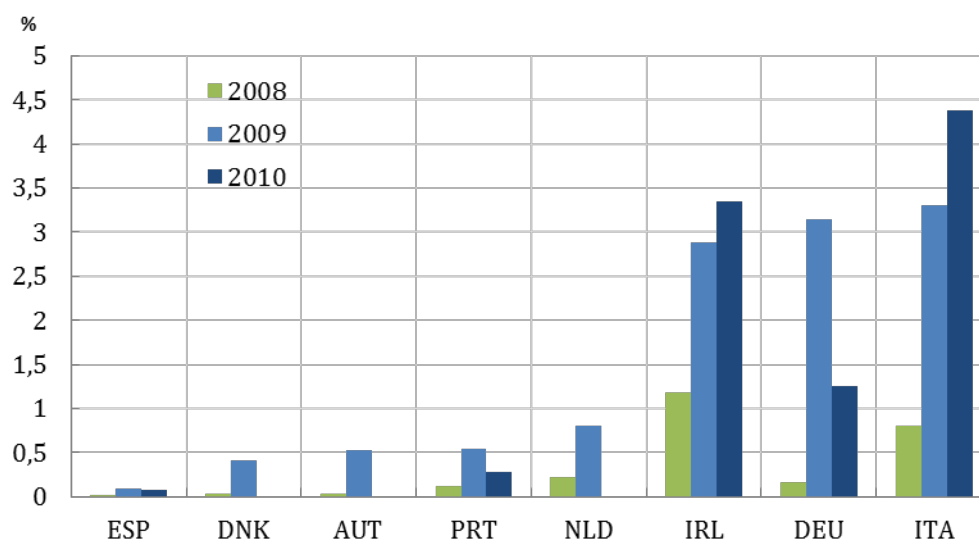


Lecture : Variation du nombre d'heures totales travaillées pendant l'année divisé par le nombre moyen de personnes ayant un emploi.

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.

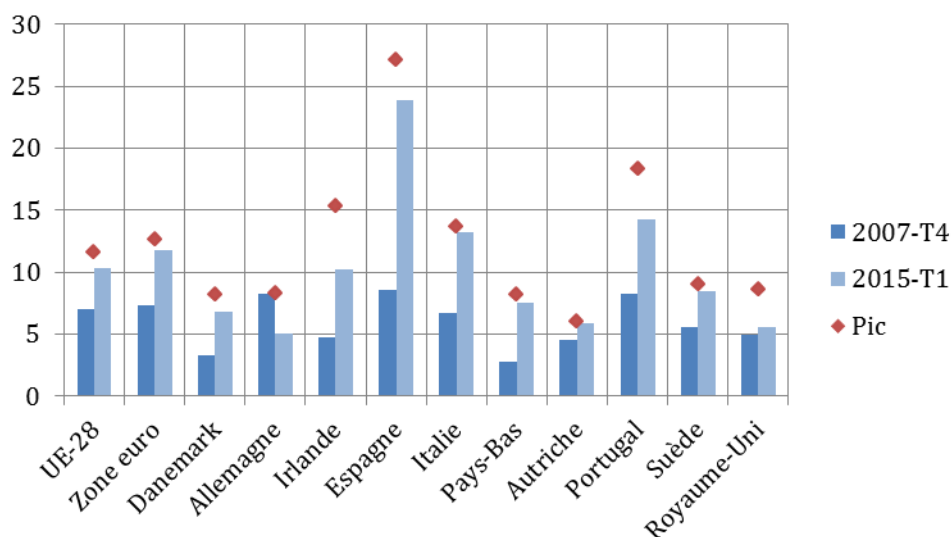
³² C'est aussi en partie le cas de l'Irlande où, face à l'ampleur du choc et malgré l'importance de la flexibilité interne, les ajustements externes ont été aussi importants.

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, et était de 64,7 % au 1^{er} trimestre 2015.

Graphique 6 : Evolution 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, a atteint un pic de 11,6 % avant de descendre à 10,3 % au 1^{er} trimestre 2015.

Source : 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 en termes de 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 en-dessous du 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 continuellement 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

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

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

chômage à 7,9 % 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, ces pays 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). Au **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).

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

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.

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

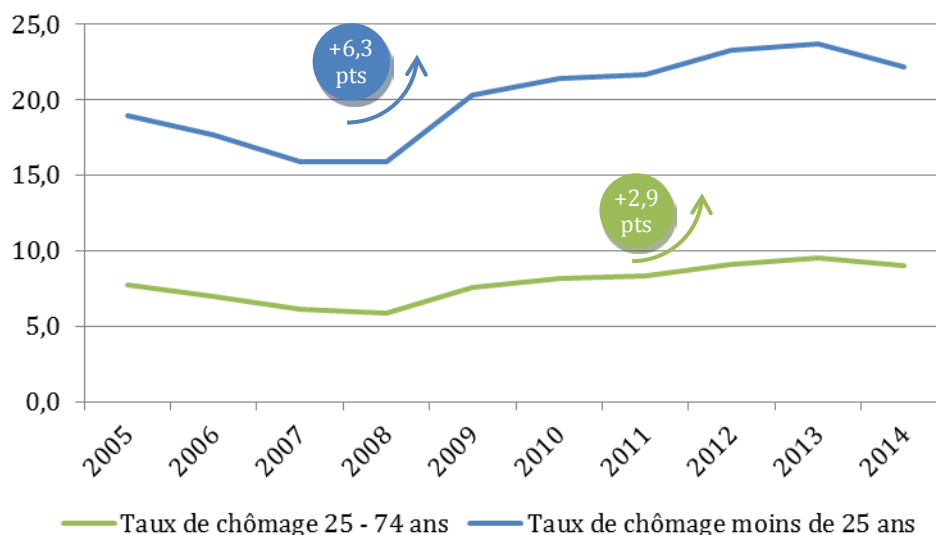
Un choc conjoncturel majeur

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. A 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 2014.⁴³

³⁹ Jochen Kluge (2014), « Youth Labor Market Interventions », IZA, décembre.

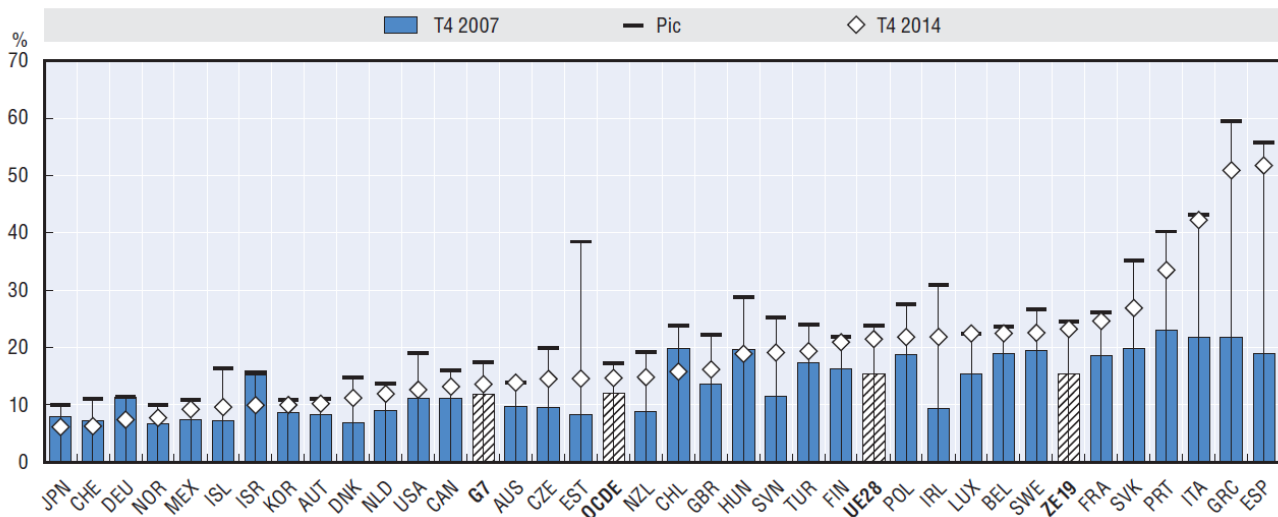
⁴⁰ Source : données Eurostat. Taux de chômage des jeunes de 15 à 29 ans ayant atteint un niveau d'éducation inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

⁴¹ Danemark, Irlande et Grande-Bretagne.

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

⁴³ Données Eurostat.

Graphique 8 : pourcentage de jeunes au chômage dans la population active, T4 2007, T4 2014 et pic lors de la crise



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-Unis)

Source : OCDE (2015), « Perspectives pour l'emploi ».

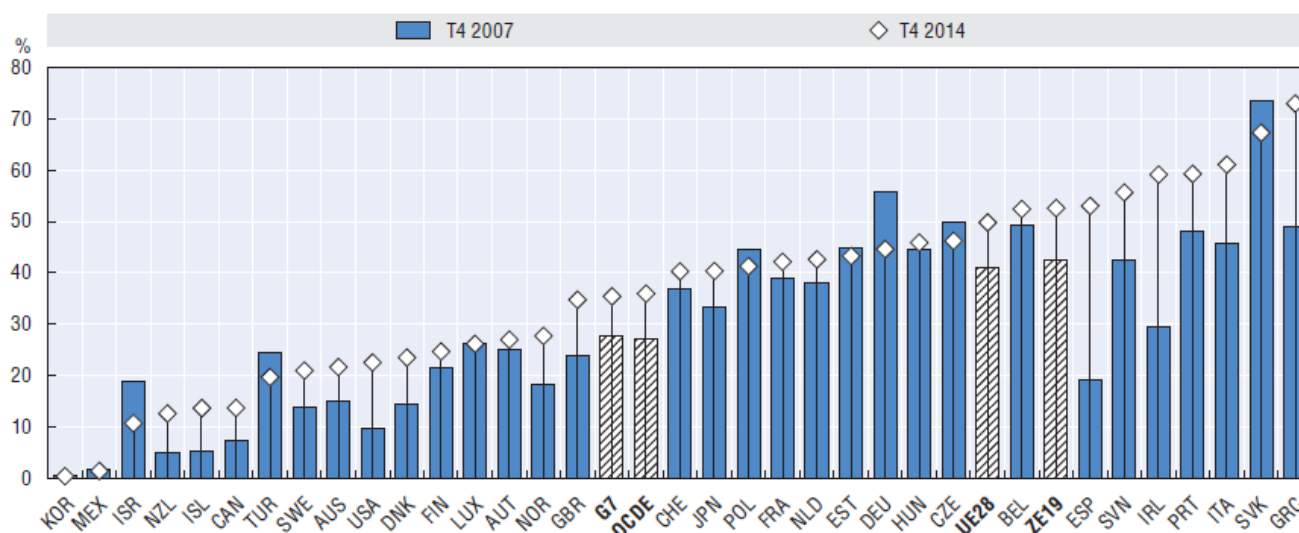
3.1.2 Le chômage de longue durée, un risque de « long cours » pour les marchés du travail européens

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 : 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 qu'à 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 9). En décembre 2014, 63,4 % des salariés italiens en situation de temps partiel déclaraient vouloir travailler plus⁴⁶.

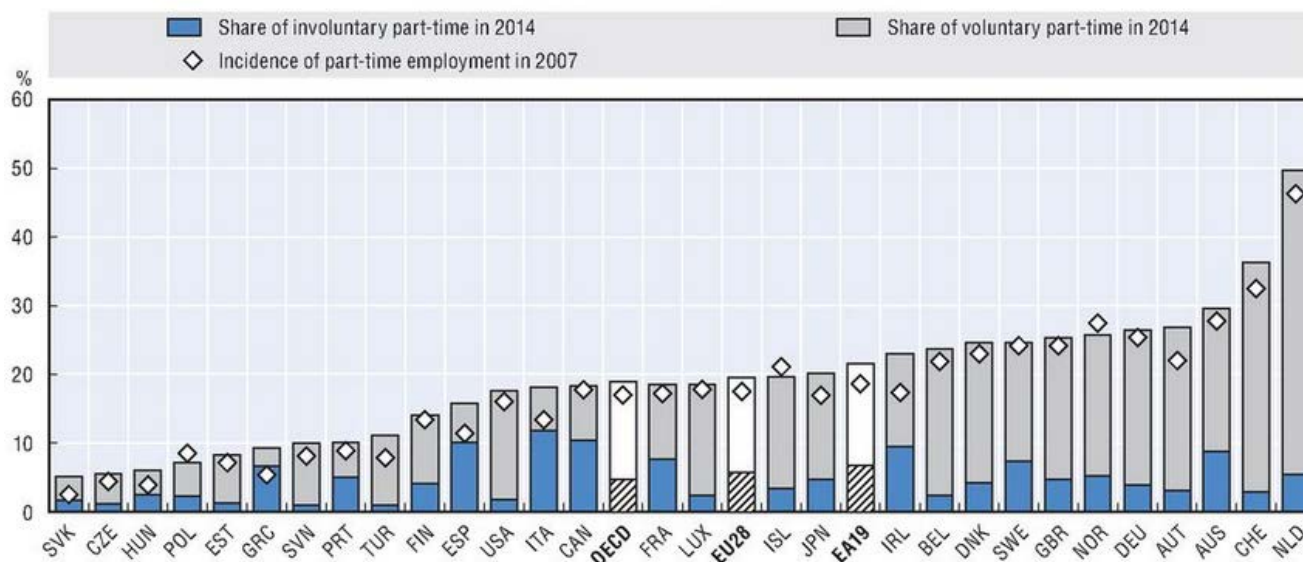
⁴⁵ Données Eurostat.

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 au 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 : OCDE (2015), « Employment Outlook ».

3.2.2 Un risque de dualismes accru

La persistance des contrats temporaires

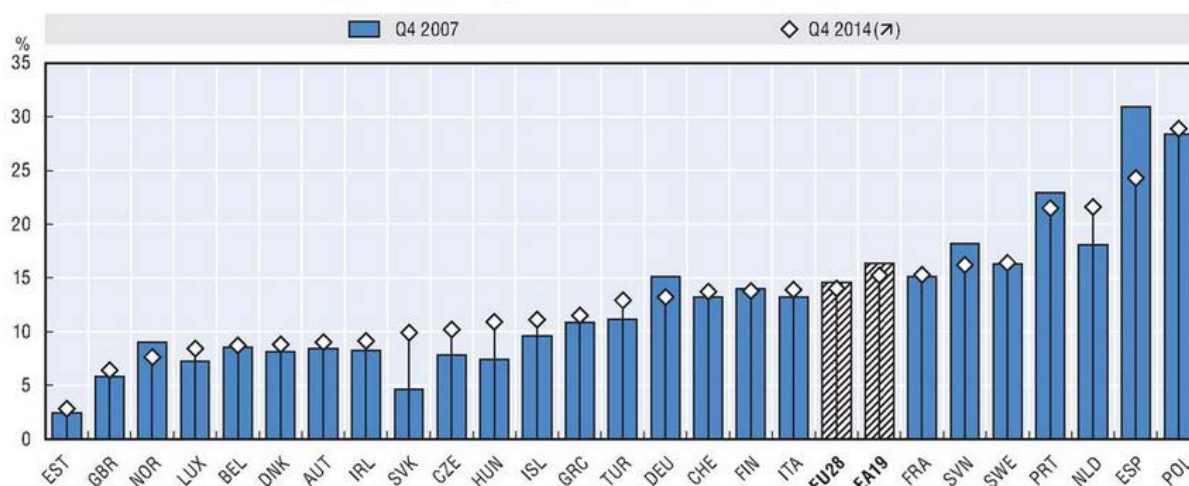
La crise de 2008 n'a pas entraîné de hausse majeure de la part des contrats temporaires⁴⁹ (Graphique 10), ces contrats ayant au contraire constitué une variable d'ajustement majeure pour les entreprises, en particulier dans les pays du sud de l'Europe. Ce fut le cas en 2008 et 2009 lors de l'ajustement 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.

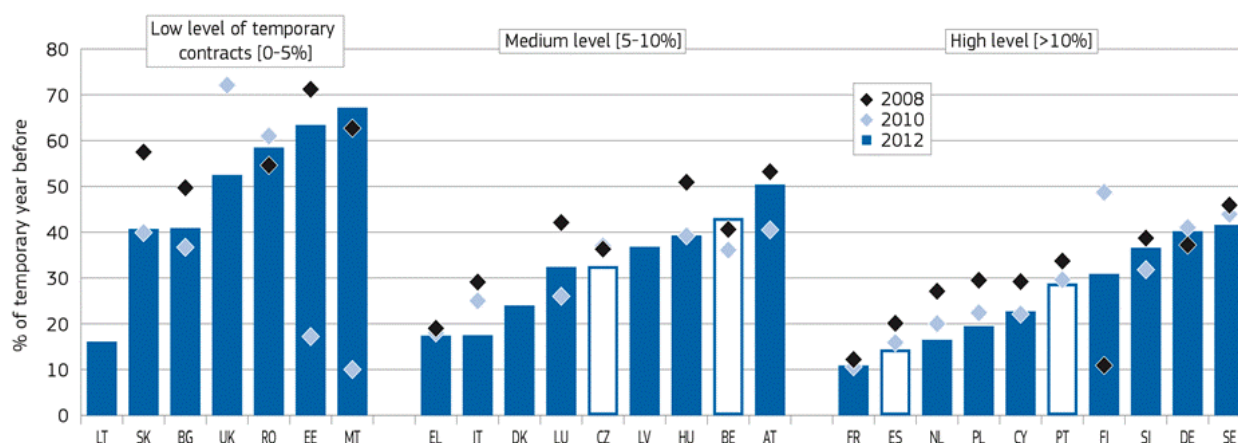
Graphique 11 : évolution du pourcentage d'employés en situation de travail temporaire entre les 4^e trimestres 2007 et 2014



Source : OCDE Employment Outlook, 2015

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 emploi salarié 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 11).

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 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.

L'essor des contrats atypiques

⁵⁰ Audition de Pietro Garibaldi, le 12 mai 2015.

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

A 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 était 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 dans certains pays. Les conséquences sont lourdes : 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 Source : 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 (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) 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		Diplômé 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 : 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.

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

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*.

A 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 autre, 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.

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). A 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.

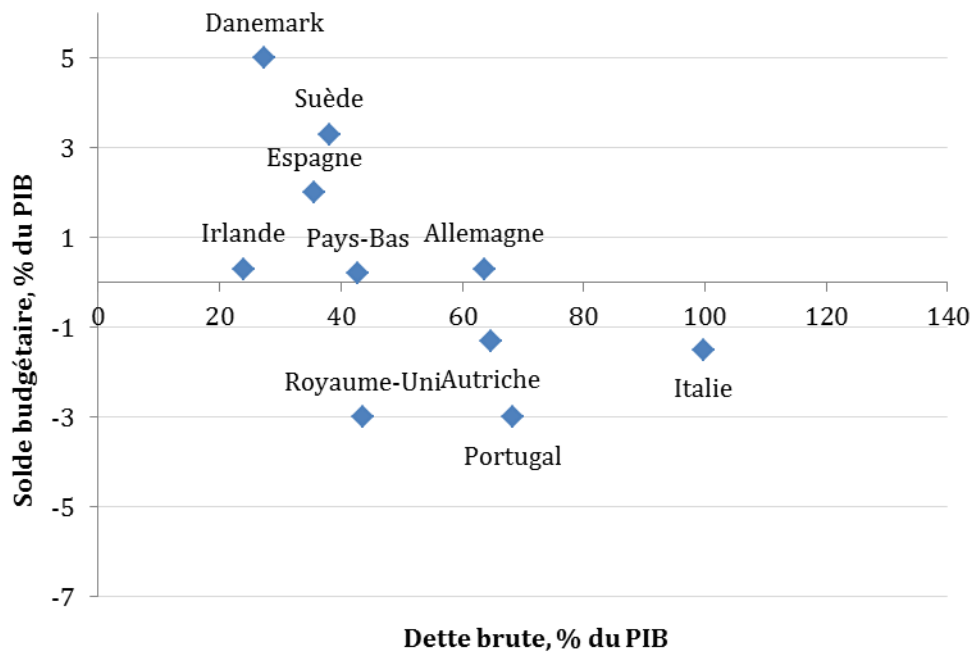
4.1 Des situations différentes avant la crise

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 %.

⁵⁹ Données Eurostat

⁶⁰ Données Istat

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.

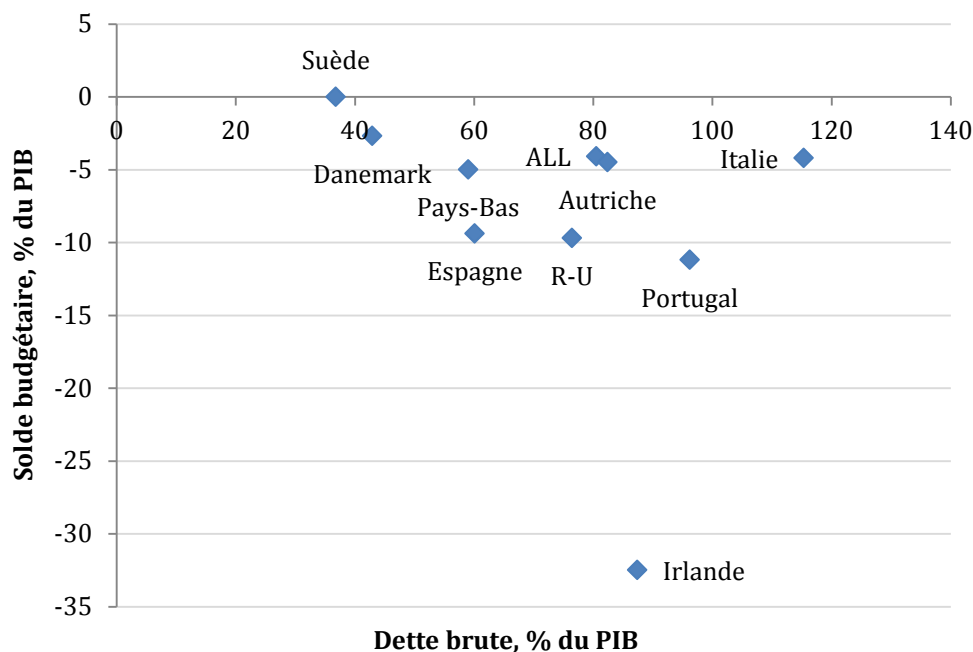
Source : données Eurostat

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 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

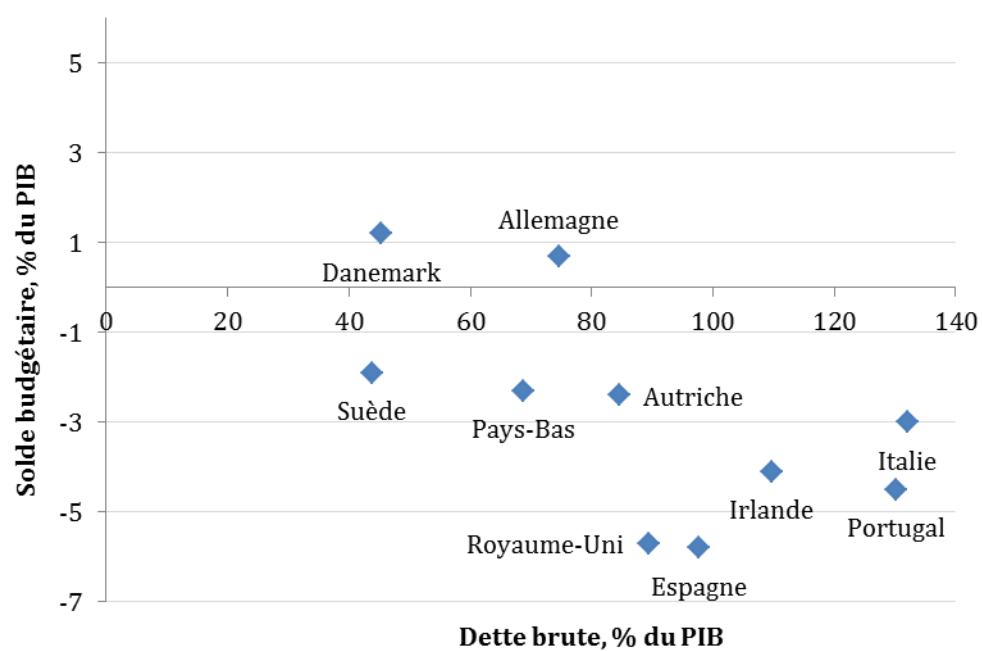
4.3 Des trajectoires divergentes en phase de consolidation budgétaire

A 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 à partir du 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 – il s'agit des mesures qui visent à maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi du marché du travail - ou

dites passives – il s’agit de 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. A 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 1 : les outils de suivi des réformes du marché du travail). Un travail mené par la Commission européenne à partir de la base de données Labref, un autre outil de suivi des réformes du 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

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

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

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, dont l'effet est toutefois resté le plus souvent relativement marginal.

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 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.

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.

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 travail.

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 »⁶⁶.

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. Cette tendance est confirmée par les données de la Commission européenne⁶⁸ pour la période d'avant crise dans la plupart des domaines de réformes considérés⁶⁹.

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.

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.

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 délicat. 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.

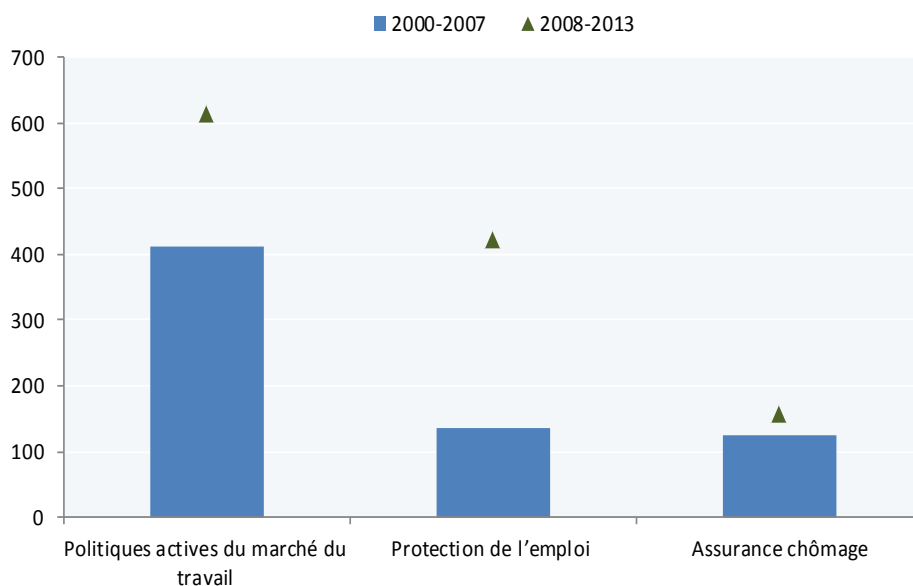
1.2 Une forte accélération depuis 2008

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, ces derniers ont mobilisé non seulement des mesures conjoncturelles de soutien au marché du travail mais aussi des réformes de nature plus structurelle (Encadré 2).

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

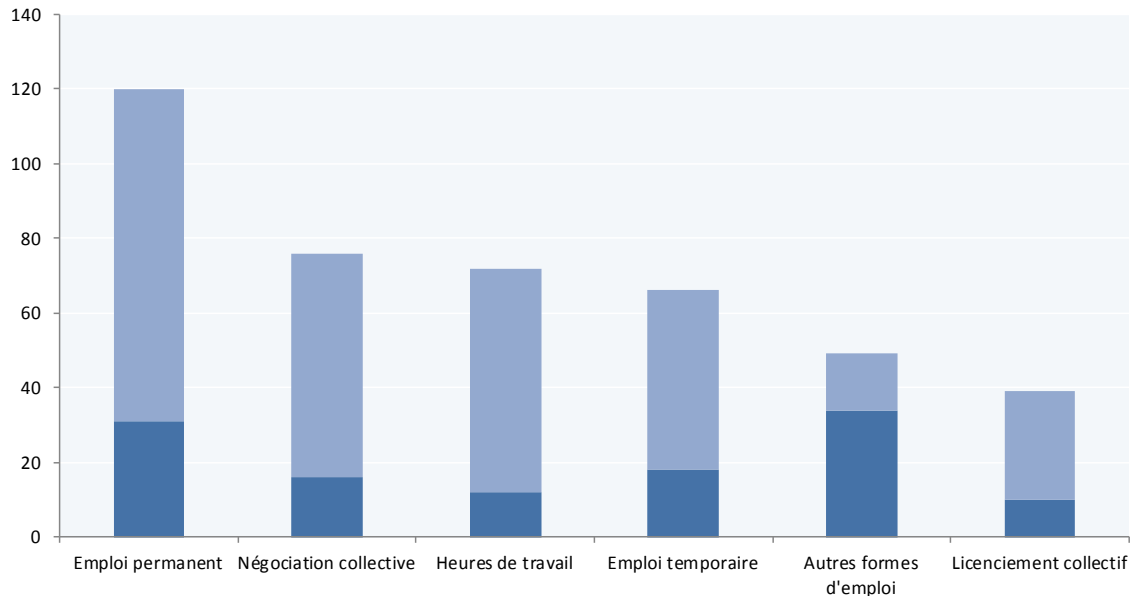


Lecture : entre 2008 et 2013, plus de 600 mesures ont concerné les politiques actives du marché du travail dans l'UE-28.

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 16). 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.

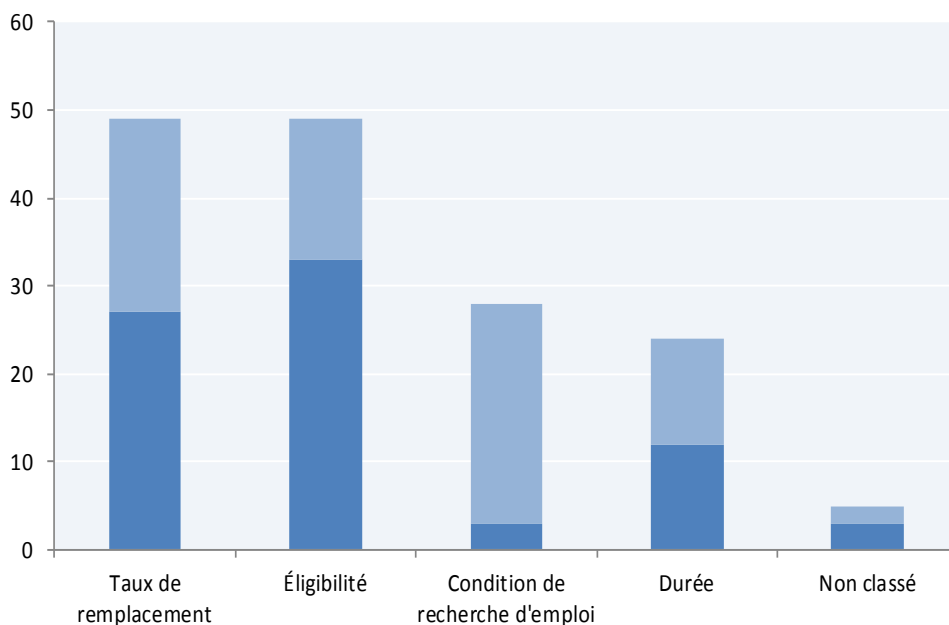
**Graphique 17 : Nombre de réformes de la protection de l'emploi
UE-28, 2008-13**



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.

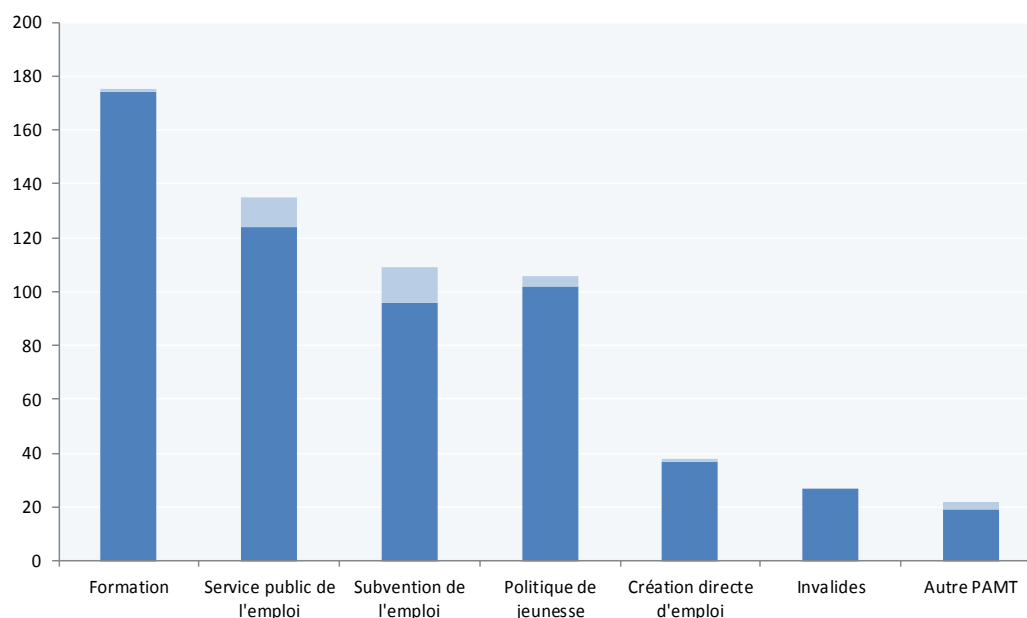
**Graphique 18 : Nombre de réformes dans le domaine des allocations chômage
UE-28, 2008-13**



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 18). 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.

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

1.2.2 Avec toutefois une intensité et une direction variable 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 retrouve 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 19).

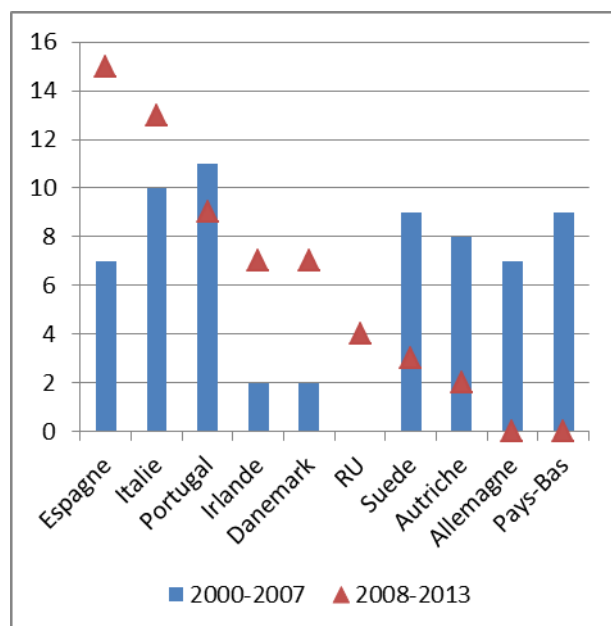
Lorsqu'on considère l'ensemble des pays de l'Union européenne, les pays d'Europe de l'est figurent également parmi les plus actifs en matière de réforme. Que ce soit au sud ou à l'est, les pays qui ont le plus réformé ont comme caractéristique commune d'avoir des institutions du marché du travail parfois 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. A 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.

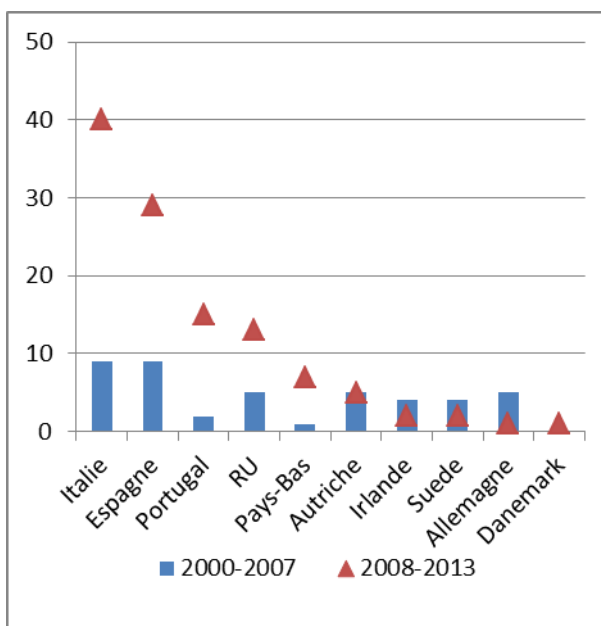
Les pays européens se distinguent encore très largement tant du point de vue de l'état des institutions du marché du travail que de la situation de celui-ci. Il est logique que le même processus de réforme n'ait pas été constaté dans des pays aussi différents par exemple que le Portugal, dont le marché 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

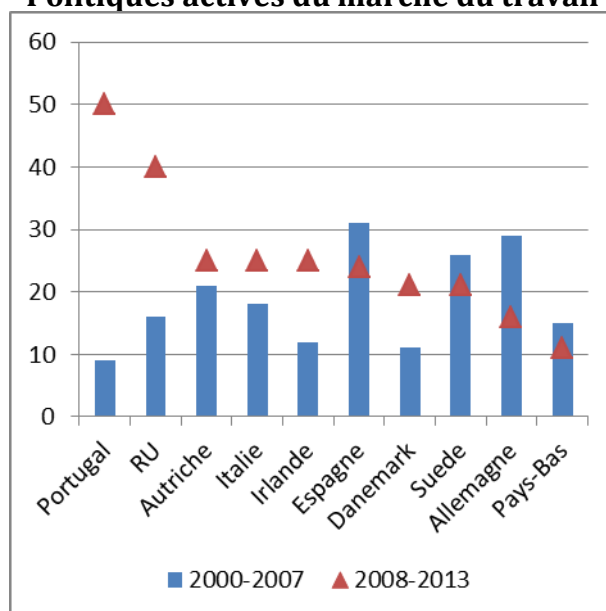
a. Assurance chômage



b. Protection de l'emploi



c. Politiques actives du marché du travail



Source : 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 (Graphique 21). La Commission européenne attribue en effet une direction « croissante » (+) au « décroissante » aux différentes mesures. A titre d'illustration, une mesure concernant l'assurance chômage est

considérée comme « croissante » lorsqu'elle augmente la 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 : loi 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 s'avérer 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 en annexe 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

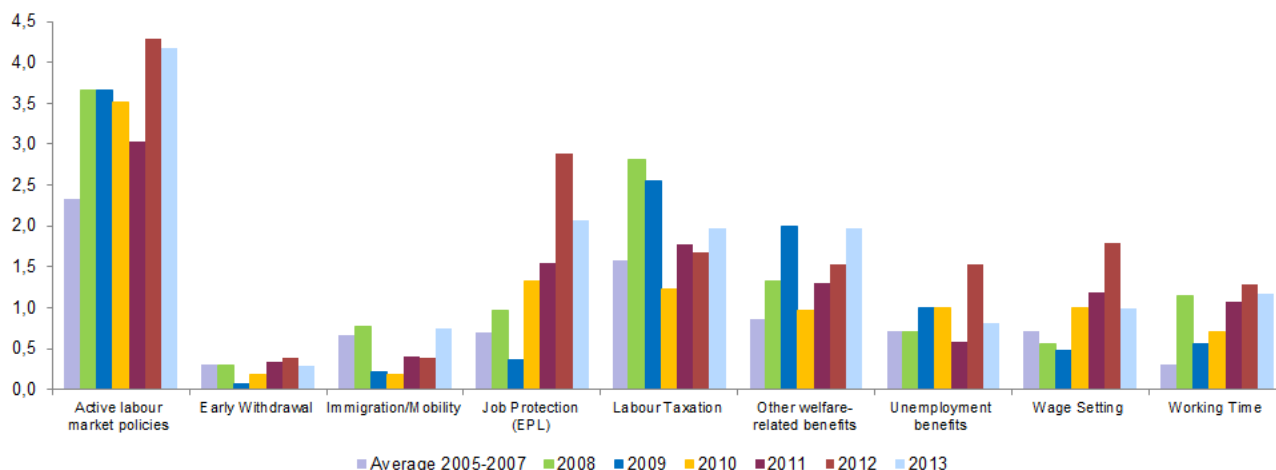
On peut distinguer deux phases distinctes dans la façon dont les pays ont réagi à la crise démarrée en 2008:

- une première phase (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 (Graphique 15). 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 existant⁷¹ ;
- 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 devenus 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 22 : 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. A 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.

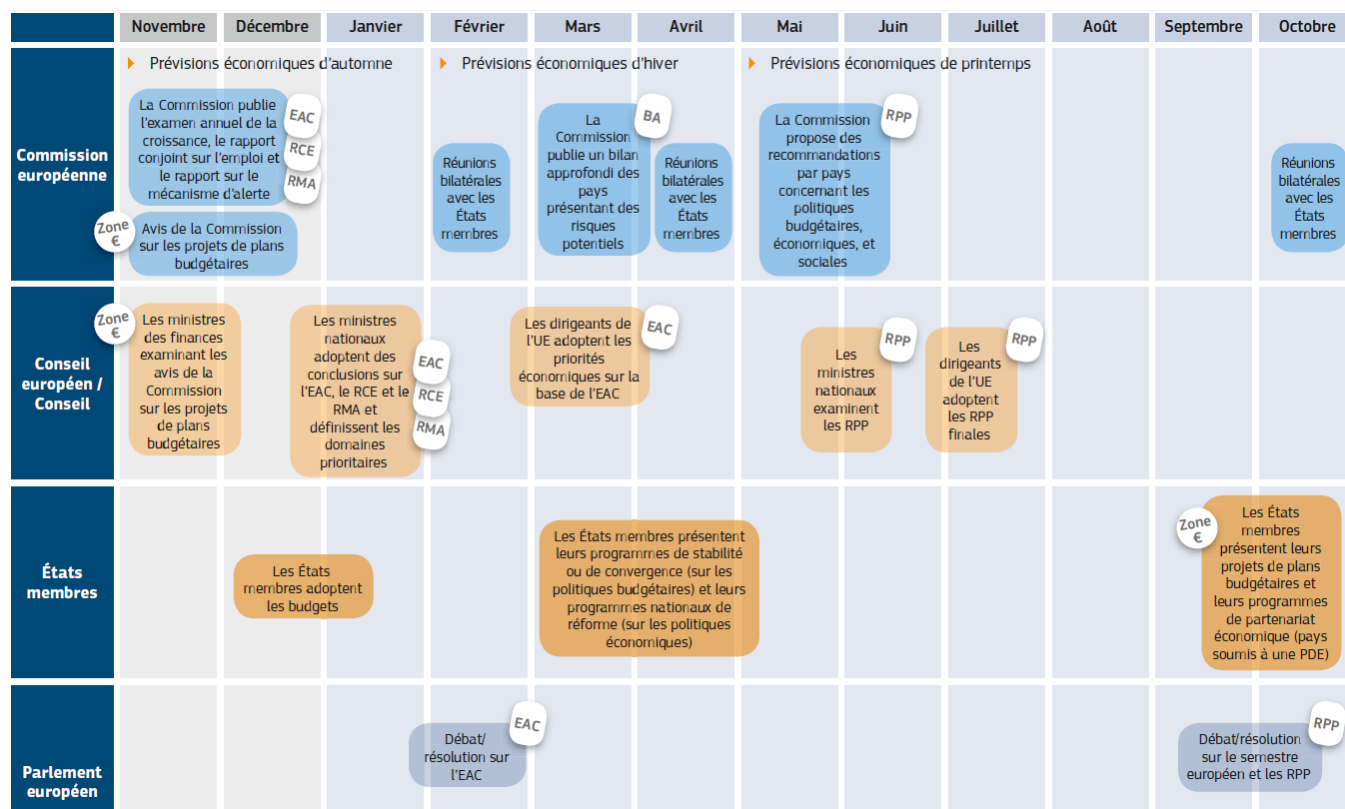
2.1 Le rôle de la nouvelle gouvernance européenne et de la Troïka

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. Celui-ci 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.

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**

⁷³ La SEE faisait auparavant partie de la stratégie de Lisbonne. La stratégie Europe 2020, introduite en 2010, a pris le relai 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 ».

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

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, afin d'améliorer encore la gouvernance économique, le « two-pack », adopté en 2013, exige désormais des Etats membres qu'ils fondent leur projet de budget sur des prévisions macroéconomiques « produites ou approuvées » par une institution indépendante.

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, 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 : ces derniers 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 irlandaises (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, puis a été 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^{ème} mois » versé au Portugal, de mettre en place une banque d'heures par employé,

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.

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.

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.

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 vue 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

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.

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.

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.

A 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 du dialogue social 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

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.

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.

Sans qu'elles n'aient abouti 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 3.1).

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 la fois 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 forte, 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 marchés des biens et services, pour améliorer l'environnement des affaires ou encore les institutions publiques nationales et territoriales.

⁸³ Freyssinet (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 précédents de la part des gouvernements. Un tel phénomène a notamment été observé dans des pays pour lesquelles 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 post-réforme et qui se concentre plus sur les mesures adoptées que 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 lesquelles 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 protections).

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 plus 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 figurent en annexe 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 intervenue avant 2008.

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

Face à cela, l'Allemagne a engagé une série de réformes - dont l'« agenda 2010 » présenté par le chancelier Schröder en 2002 en est certainement la plus illustrative -, mais a également fait évoluer ses pratiques dans les entreprises pour regagner en compétitivité et restaurer la situation de l'emploi, dans un contexte qui plus est marqué par son vieillissement démographique. Ces réformes et évolutions ont été principalement les suivantes :

- un assouplissement du régime du licenciement pour les entreprises de moins de 10 salariés (le seuil d'application de la loi sur le licenciement est remonté de 5 à 10 salariés) ;
- le développement d'emplois atypiques à bas coût (mini jobs et midi jobs), ainsi 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 par la suite à d'autres branches dont la métallurgie avec l'accord de Pforzheim de 2004) permettant d'intensifier les possibilités de flexibilité interne ;

- 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.

A des degrés et selon une intensité variables, ces deux variables dépendant 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 déréglementation n'est plus la règle, loin s'en faut :

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

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

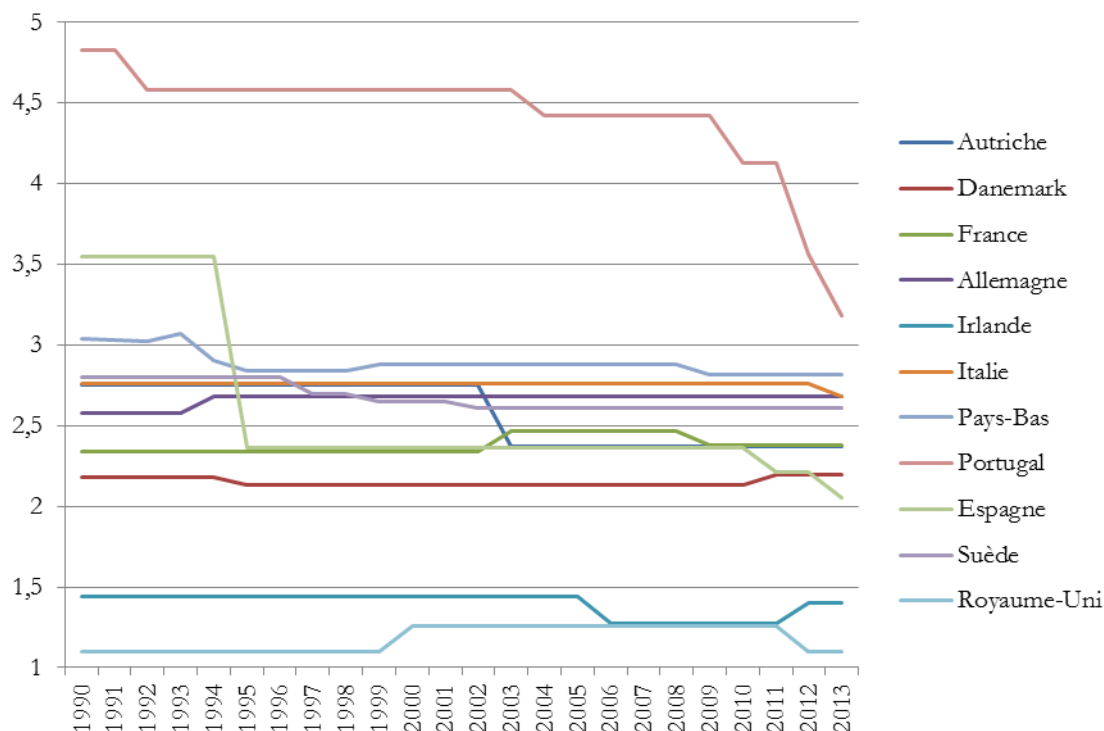
Le droit du licenciement a fait l'objet de réformes nombreuses, principalement dans les pays qui connaissaient une protection de l'emploi importante. Malgré la diversité de ces réformes, elles s'articulent le plus souvent autour d'un triple objectif : simplifier les procédures, réduire les coûts inhérents 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.

L'évolution de l'indice de protection de l'emploi permanent établi par l'OCDE ⁸⁵ 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.

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.

Graphique 23 : Evolution 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.

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 un droit à une compensation. Cette compensation 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** (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.

A 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,

⁸⁷ Pour les licenciements collectifs, voir *infra*.

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'assurer une certaine prévisibilité de celui-ci. 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, comme 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.

- 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) ;

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

- 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 également 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 dans lequel 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 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 pour lesquelles 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) ;

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.

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

- 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). A 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 heures 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.

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 :

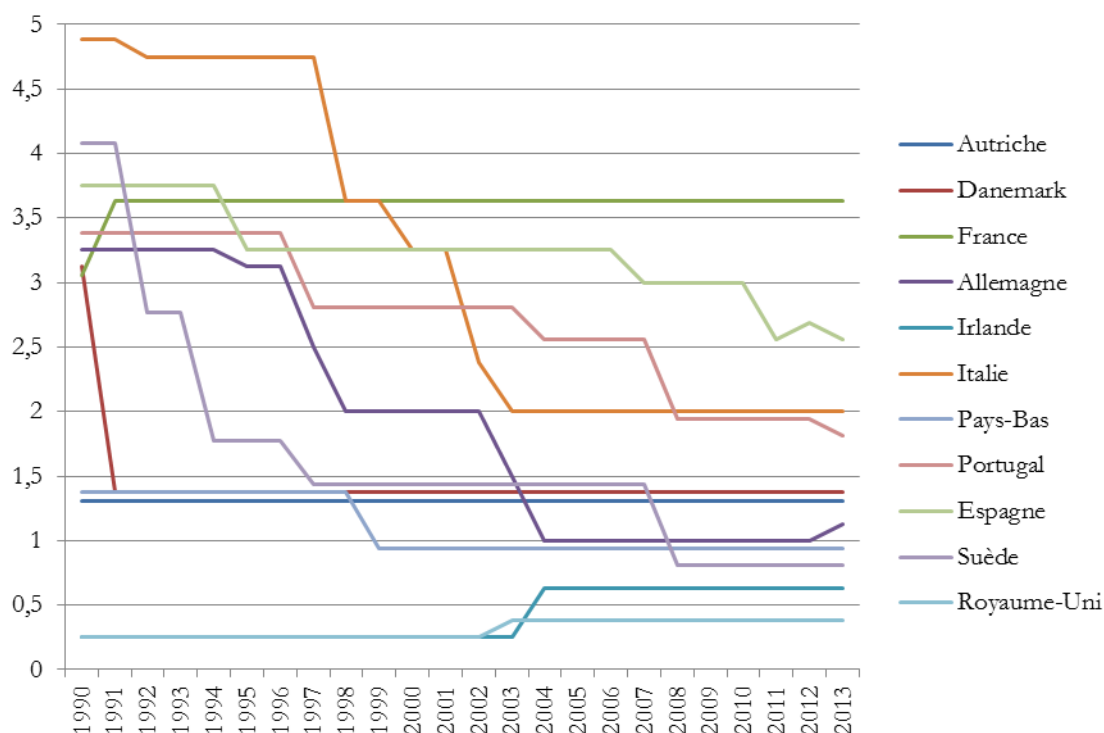
- s'agissant de l'emploi temporaire, les réformes cherchent à concilier encadrement et flexibilité ;
- s'agissant des autres formes d'emplois atypiques, la tendance est de manière nette à un renforcement de leur encadrement.
-

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).

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

Graphique 24 : Evolution 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 encore 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 :

A l'inverse, d'autres réformes – et 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 ainsi 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 un peu 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.

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 - qui peut être 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, et 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

⁹⁴ Ils devront être transformés en CDI.

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 que 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.

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) ;

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

- **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. A 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 : 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. A ce titre, la plupart des pays dans lesquels les coûts salariaux unitaires avaient augmenté plus fortement que la moyenne européenne et dans lesquels 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 légal⁹⁶

⁹⁶ Parmi les 10 pays étudiés, l'Autriche, le Danemark, l'Italie et la Suède ne sont, en octobre 2015, pas dotés d'un salaire minimal légal.

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. A 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 futur *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.

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

La comparaison des régimes d'assurance chômage constitue un exercice complexe et cela 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. A 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 ces risques. 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 droit à l'assurance chômage et est 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. A 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.

A ces différences de structure s'ajoutent aussi 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-	100	83	178**

⁹⁷ Compte tenu de possibles écarts dans le champ des mesures recensées, les données présentées dans ce tableau doivent être utilisées pour analyser les tendances par pays, plus qu'à des fins de comparaison entre pays.

Uni			
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 : 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. A cela s'est fréquemment ajoutée une évolution des dispositifs de solidarité pour améliorer la prise en charge des personnes les plus vulnérables.⁹⁸

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.

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 (« Naspi ») est dégressive à compter du 4^{ème} 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 ;

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.

- 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.

Seule **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 indemnifiables 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 des évolutions récentes de ces derniers. Il s'agit notamment d'assurer un filet de sécurité à ceux qui ont épuisé leur 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 et de nouvelles dynamiques pour les autres politiques actives.

Cette priorité pour les politiques active 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 pu diminuer dans les autres⁹⁹. En pratique, le rôle accru des politiques actives a pu donc prendre soit la forme 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

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, les données présentées dans ce tableau doivent être utilisées pour analyser les tendances par pays, plus qu'à des fins de comparaison entre pays.

	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 : 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.

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

A 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 encore 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

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 selon le cas 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 ;

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.

¹⁰³ Au travers d'une forme d'alternance proche de l'apprentissage : le contrat de 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 leurs marchés 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 *Job plus* et *Job paths*, 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 inciter ces derniers à reprendre un cursus 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 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 dans des mesures visant 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 minimas 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

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

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, aout.

de travail. De mêmes effets peuvent également découler en théorie d'une diminution du salaire minimum, 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.

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

¹⁰⁹ Cacciatore 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, aout.

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

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 oeuvre 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 ?

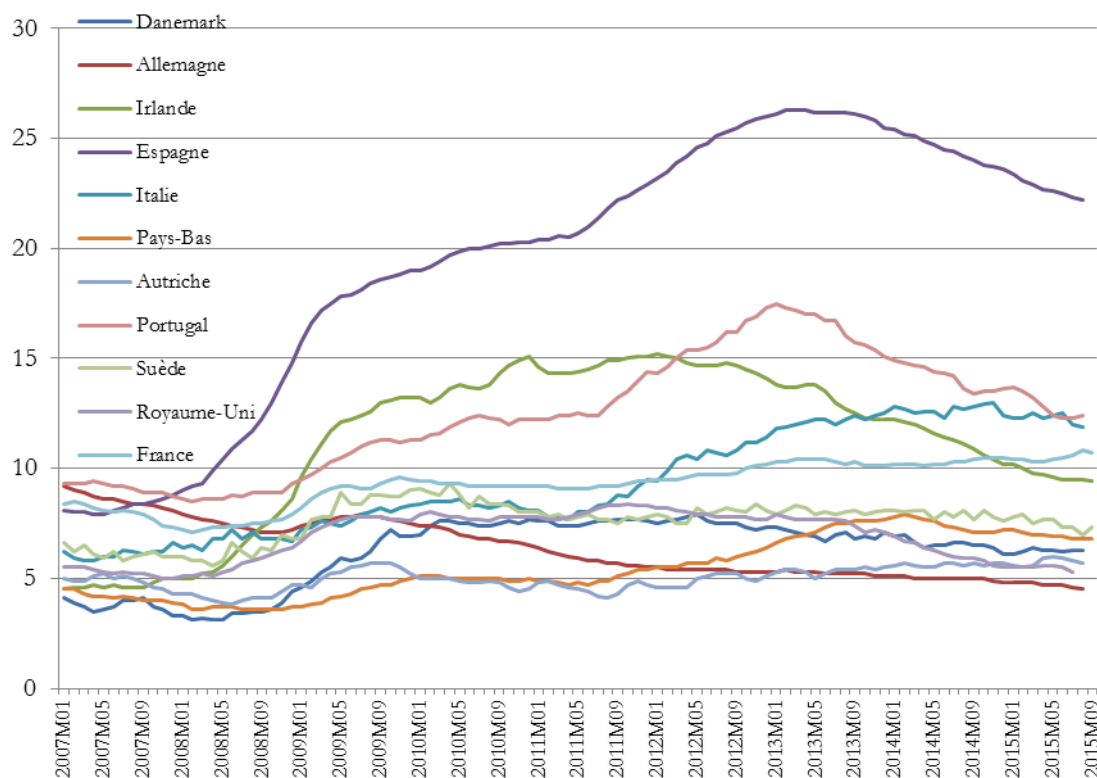
Au-delà de l'évolution d'ensemble du chômage au sein de l'Union européenne qui s'est caractérisée par une progression sensible jusqu'au printemps 2013 suivie d'une décrue progressive¹¹⁴, on peut observer des dynamiques spécifiques au sein des principaux États membres.

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.

A 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 25 : Évolution du taux de chômage au sens du BIT



Source : 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 1ère 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 et 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.

A 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 de 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. Mais 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 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, les 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 NEET 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'Italie 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.

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)¹¹⁷, 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 technologiques¹¹⁸.

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

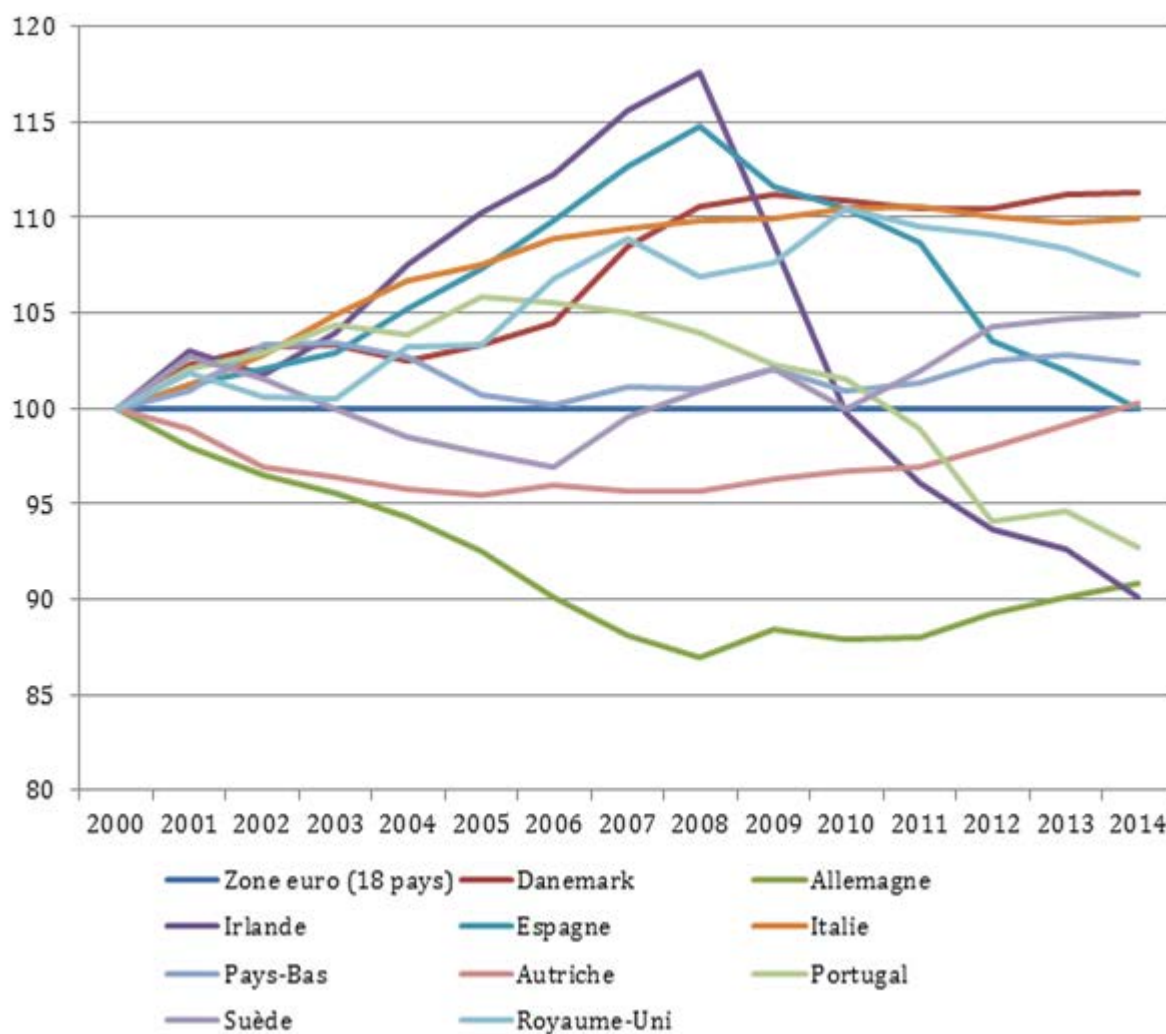
- ceux pour lesquels le CSU relatif a diminué dès le début des années 2000 et qui ont abordé la crise avec une compétitivité-coût favorable. C'est notamment le cas de l'Allemagne, sous l'effet de la modération salariale résultant d'accords salariaux et de la mise en place des lois Hartz, et de gains de productivité seulement légèrement supérieurs à la moyenne¹¹⁹. 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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.

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.

Graphique 26 : 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 cru 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 d'ailleurs 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 productivité¹²⁰. 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.

¹²⁰ Bétty E. et al. (2015), « Le productivity puzzle au Royaume-Uni », Trésor-Eco, n°146, avril.

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.

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 identique¹²¹. Pour fournir une information objective, le coefficient de Gini doit donc être complété par d'autres indicateurs : par exemple le ratio entre le 9^{ème} 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 relative¹²². De plus, malgré la distinction des indicateurs selon qu'on

¹²¹ 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).

¹²² 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'OCDE¹²³.

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 ans¹²⁴. 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 adultes¹²⁵.

Plusieurs facteurs ont été avancés : la mondialisation pourrait dans certains cas avoir un impact significatif¹²⁶, tout comme la financiarisation des économies ou encore le progrès technologique¹²⁷. Les modifications apportées au système de protection sociale peuvent également avoir des répercussions.

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

Avant la crise, le **taux de pauvreté** moyen de l'Union Européenne après transferts¹²⁸ 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.

¹²³ OCDE (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*.

¹²⁴ OCDE (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Krugman, P. (2007), « Trade and inequality, Revisited », VOX CEPR'S Policy Portal, 15 juin.

¹²⁷ FMI (2007), « Globalization and Inequality », *World Economic Outlook*, pp.31-65, octobre.

¹²⁸ A 27 pays

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-saxons¹²⁹ et latins montrent une tendance baissière.

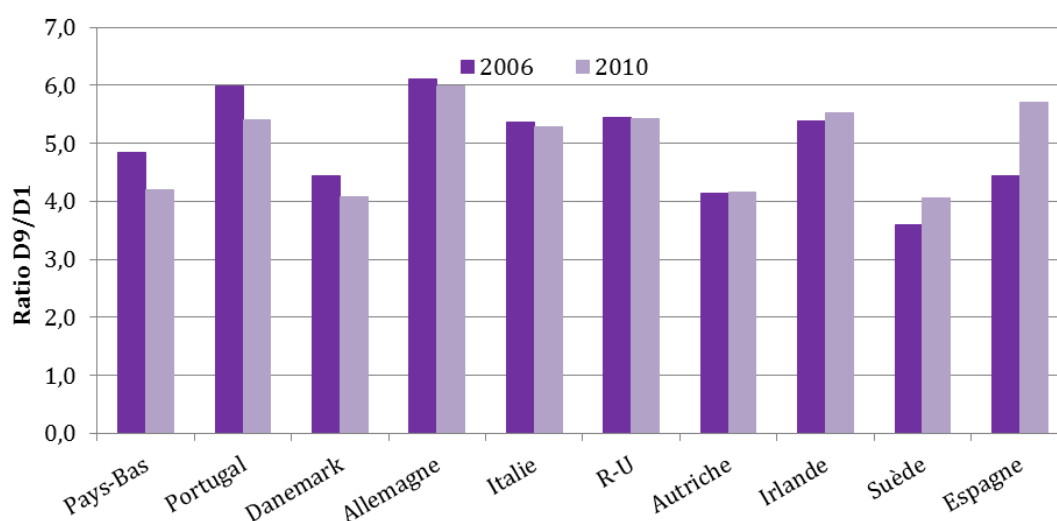
Depuis la crise, une évolution contrastée des inégalités et de la pauvreté

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 impôt¹³⁰. On mesure la distance qui sépare le 9^{ème} 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 en-dessous de laquelle sont les 10 % les plus pauvres.

Graphique 27 : Evolution des inégalités entre 2006 et 2010, entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres



Source : BIT, Rapport mondial sur les salaires 2014/15

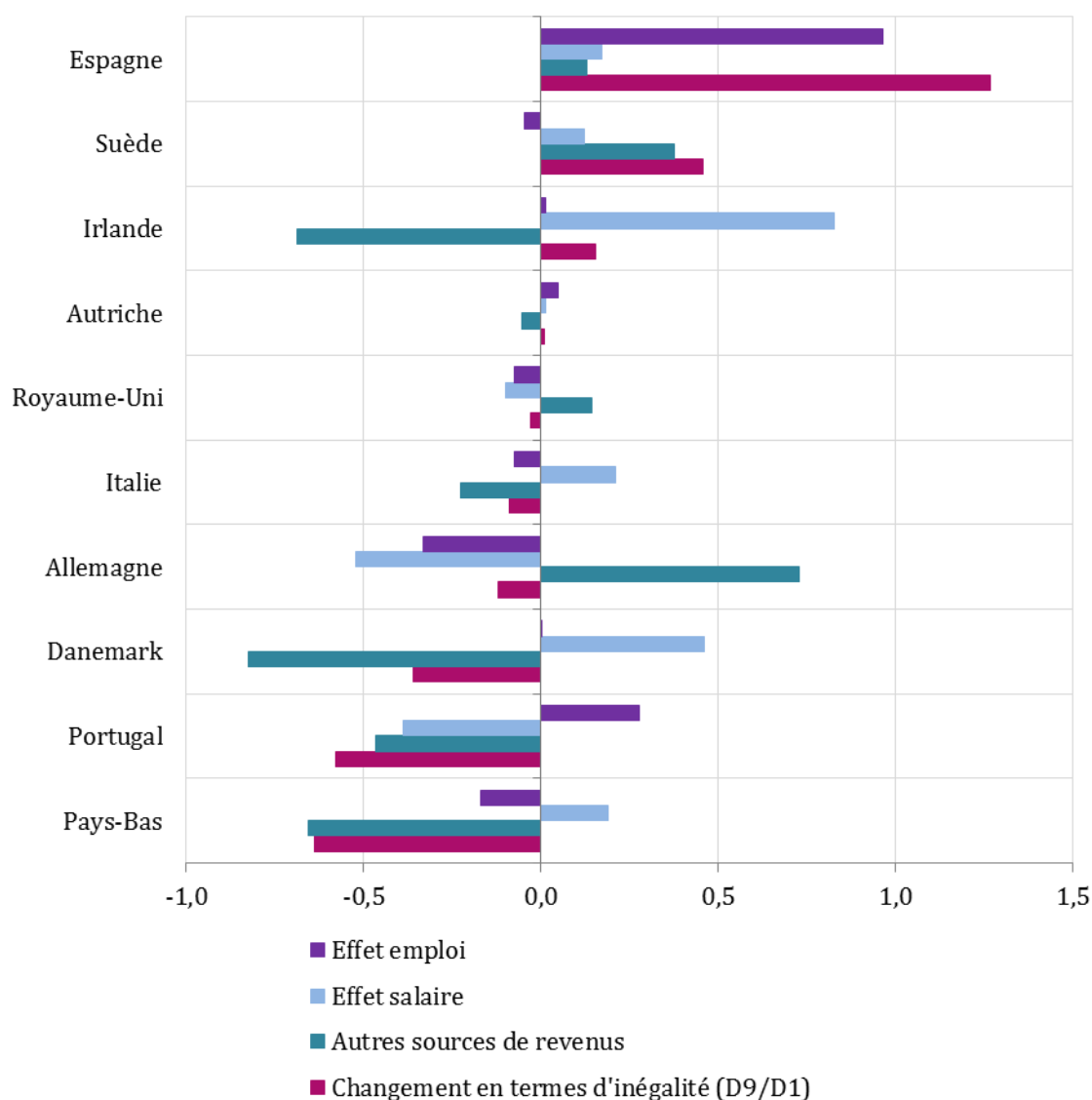
Le BIT analyse ensuite **le rôle des inégalités de salaires dans cette évolution des inégalités de revenu**. Pour cela, il estime quel aurait été le niveau des inégalités de revenus (mesuré par le

¹²⁹ Qui avaient, il est vrai, connu une forte augmentation des inégalités durant les années 1980

¹³⁰ Définition issue des recommandations du groupe Canberra.

ratio D9/D1) si jamais 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.

Graphique 28 : 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, 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 pays¹³¹ 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 : Eurostat

¹³¹ 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 : 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 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)

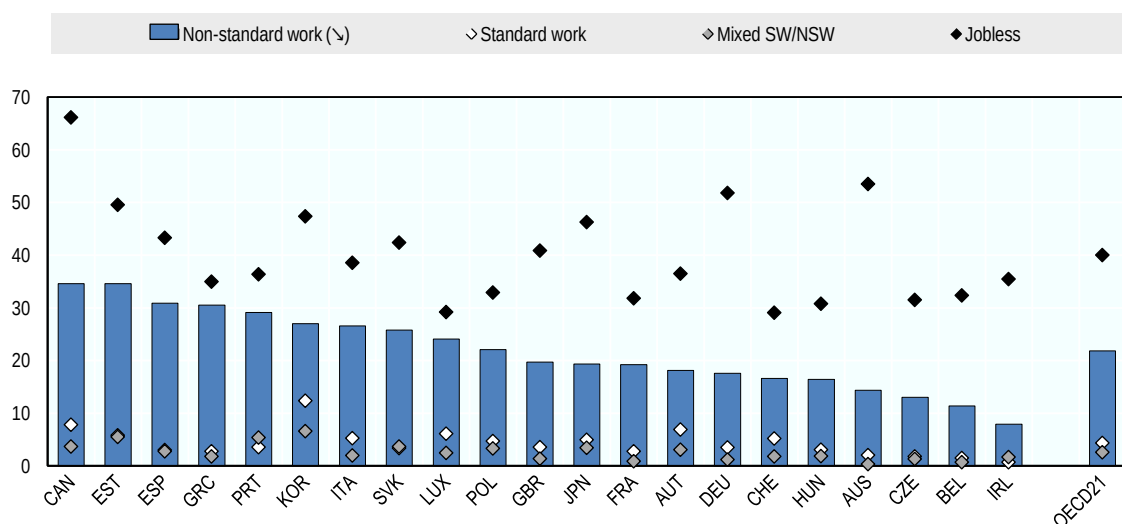
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 28	:	:	:	8,3	8,8	9	8,9	9,6
Danemark	4,2	5	5,9	6,3	6,3	5,7	4,3	4,8
Allemagne	7,4	7,1	6,8	7,1	7,7	7,7	8,6	9,9
Irlande	5,5	6,3	4,9	5,5	5,3	5,4	4,5	:
Espagne	10,2	11,1	11,7	10,8	10,9	10,8	10,6	12,6
Italie	9,9	9	10,2	9,5	10,8	11,1	10,7	11
Pays-Bas	4,5	4,7	5	5,1	5,4	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 : 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 chômage¹³².

Graphique 29 : 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 : OCDE

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.

¹³² OCDE (2015), « In it together : why less inequality benefits all », mai.

**Tableau 11: Evolution 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 : 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 : 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

sociaux¹³³ : 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.

A l'inverse, dans les pays qui n'ont engagé leurs réformes qu'avec la crise (Espagne, Irlande, Italie, Portugal), la hausse de la pauvreté semble tenir pour l'essentiel au fonctionnement du marché du travail (effet emploi et effet salaire). Avant transferts, la hausse du taux de pauvreté est 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.

¹³³ 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 (en % du nombre total de chômeurs)			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)								
	2007	2011	2014	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	14,6	13,1
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	9,6	9,2
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	8,9	8,6
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	25,2	24,0
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	10,1	9,3
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	13,3	13,6
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	18,1	21,1
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	22,0	21,4
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	6,0	6,3
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	16,5	16,8

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.

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

	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 célibataire 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.

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'allégement 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) ;
- M. 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 Economiques 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) ;
- Stephan 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 sénior, 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'Uppsala, IZA.

Mercredi 1er 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**