

Après la crise de 2008, la crise de la dette pousse les États à enterrer la flexicurité

Sylvaine Laulom, *Liaisons Sociales Europe*, n°290, 17 Novembre 2011

La conférence « Quel droit du travail et de la protection sociale dans une Europe en crise ? », organisée par l'association Astrees et l'IERDS-Cercriid (Lyon-Saint-Étienne), les 20 et 21 octobre derniers, à Lyon, a permis de présenter les premiers résultats d'une recherche de droit comparé portant sur 11 États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne et Suède) qui a mesuré les changements affectant les droits du travail et les droits de la protection sociale depuis 2008. L'objectif était d'examiner les réponses des droits nationaux à la crise financière et économique qui n'en finit plus de durer.

1 LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS NATIONALES

Une synthèse des situations nationales est périlleuse tant sont grandes les différences contextuelles entre les pays étudiés. La crise est loin d'avoir eu les mêmes effets dans tous les États. Si, dans un premier temps, la crise de 2008 a été essentiellement perçue comme une crise externe, dont les effets ont pu être minimisés (comme en Italie), la situation se diversifie ensuite. Certains pays, telle la Grèce – bien sûr –, plongent dans une crise désormais reconnue comme interne, mais qui affecte l'ensemble de l'Union. D'autres États, telles la France, l'Italie ou l'Espagne, sont confrontés à une crise importante de la dette publique alors que le marché de l'emploi se détériore. D'autres encore semblent retrouver une situation assez proche de celle d'avant 2008 (Allemagne, Autriche, Suède).

Les contextes sociaux et politiques de certains pays compliquent la comparaison : on songe ici au cas très spécifique de la Grèce, au changement politique important qui est intervenu en Hongrie en 2010 ou à la crise institutionnelle sans précédent que traverse la Belgique. Les mesures adoptées par les différents pays sont, enfin, extrêmement variées, plus ou moins reliées entre elles et le lien entre ces mesures et la situation de crise n'est pas toujours explicite. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de ces diversités il est possible de repérer quelques tendances peu ou prou partagées. On voit ainsi se dégager assez nettement deux périodes dans le pilotage social de la crise. Celle où les États gèrent la crise de l'emploi puis celle où ils doivent faire face à la crise de la dette publique.

2 LA GESTION DE LA CRISE DE L'EMPLOI

Dans ce premier temps de la crise, la plupart des pays prennent des mesures pour combattre les effets d'une crise essentiellement perçue comme extérieure. Si les États en subissent les conséquences du fait de la globalisation de leurs économies, il s'agit avant tout de trouver des réponses rapides à la dégringolade de l'emploi, qui en est le contrecoup social le plus important.

Dans le cadre des mesures adoptées, le chômage partiel est sans nul doute emblématique de cette période. La plupart des pays y recourent en assouplissant très souvent les conditions de son application (*v. LSE n° 285, p. 5*). Parmi les autres mesures les plus répandues se trouvent celles destinées à développer la flexibilité dans l'organisation du temps de travail, qu'il s'agisse du recours au temps partiel ou à d'autres modalités d'organisation des temps complets dans l'entreprise.

Sont également adoptées des mesures de formation professionnelle, notamment pour les demandeurs d'emploi et les salariés au chômage partiel. Des dispositifs très variés sont aussi mis en place pour soutenir les revenus et le pouvoir d'achat, que ce soit par l'augmentation des indemnités de licenciement ou de chômage, par celle de la durée d'indemnisation ou encore par des réductions de la TVA. En revanche, très peu d'États prennent des mesures destinées aux salariés à durée déterminée, qui sont pourtant les premiers touchés par la crise. Ces mesures se caractérisent avant tout par leur caractère temporaire. Elles ne nécessitent pas – la plupart du temps – de mener des réformes d'ampleur et elles consistent davantage en l'adaptation de dispositifs déjà existants, comme pour le chômage partiel. Le rôle des partenaires sociaux, dans l'élaboration de ces politiques et leur implication dans leur mise en œuvre, est très variable. En Suède, ce sont eux qui sont intervenus, sans qu'une démarche spécifique de l'État ait été jugée

indispensable. En Pologne, la crise a appelé une action, plutôt inhabituelle dans ce pays, des partenaires sociaux à l'échelle nationale. Leurs initiatives sont en revanche assez réduites en France.

3 LE RETOUR DES AMORTISSEURS SOCIAUX

La crise de 2008 aurait certainement dû entraîner un renouvellement de la réflexion sur le droit social. D'une part, elle démontre la flexibilité des marchés du travail nationaux. Tous, quelle que soit la rigidité qui a pu être attribuée à leur législation de protection de l'emploi, ont pu réduire sans grande difficulté l'effectif des entreprises, par l'expulsion des travailleurs précaires et/ou par le recours à des licenciements. D'ailleurs, pour la première fois depuis longtemps, les mesures sociales adoptées ont privilégié la recherche d'une flexibilité interne et non externe.

D'autre part, l'adoption de ces mesures a conduit, dans un premier temps, à une relégitimation de certains mécanismes sociaux et du droit social considérés auparavant comme des entraves économiques. La crise a ainsi permis l'adoption de mesures protectrices antérieurement décriées au nom de leurs effets supposés négatifs sur l'emploi. En d'autres termes, la crise aurait pu être l'occasion d'un changement de paradigme puisqu'elle a démontré l'importance d'un modèle social européen et l'efficacité de ses « amortisseurs sociaux ». La seconde période, qui s'ouvre en 2009, montre au contraire un amoindrissement inquiétant de la protection sociale des salariés.

4 LA GESTION DE LA CRISE DE LA DETTE

Passé ce premier temps de réactions d'urgence à la crise, la situation des pays se diversifie et ils vont emprunter des voies très différentes selon l'ampleur ou les raisons de la crise. Il est vrai que les mesures d'austérité adoptées par un grand nombre d'États, tout en affectant bien sûr la situation des salariés, peuvent avoir pour conséquence la mise à l'écart temporaire de projets de réforme du droit du travail. On peut néanmoins noter la diffusion de quelques pratiques ou de certaines propositions. Le gel ou la baisse des salaires des fonctionnaires sont fréquents, dans une fonction publique dont les effectifs peuvent également être réduits. On assiste, par différentes voies, à une diminution du montant ou de la durée d'indemnisation de certaines prestations sociales et parfois à l'augmentation de la TVA. La crise peut aussi avoir un effet d'accélérateur au sens où elle sert à légitimer des réformes déjà annoncées auparavant. La réforme des retraites en est un exemple emblématique. Parmi les réformes qui affectent le droit du travail, trois types de mesures semblent se généraliser et sont de nature à bouleverser les droits sociaux nationaux.

5 LA REMISE EN CAUSE DU DROIT DU TRAVAIL

D'une part, les réformes importantes qui affectent la fonction publique sont de nature à remettre en cause la spécificité de ses statuts. Souvent considérés comme bénéficiant d'une protection exorbitante du droit commun, les agents publics sont aujourd'hui concernés par la crise. D'autre part, et alors que la situation de l'emploi dans les pays de l'Union démontre qu'elle ne dépend pas des législations de protection de l'emploi, on assiste, sous des formes variées, à une remise en cause de ces législations. Certaines mesures ont déjà été adoptées, tandis que d'autres sont encore en projet. Relèvent de ce champ les mesures d'évitement du licenciement, d'évitement du recours au juge en cas de contentieux, l'augmentation de la durée d'ancienneté nécessaire pour se réclamer des règles sur le licenciement, la réduction des sanctions indemnitaires, la remise en cause de la réintégration comme pénalité des licenciements injustifiés, l'augmentation des seuils pour la définition d'obligations spécifiques en matière de licenciement, etc.

Enfin, la crise a pu générer, dans quelques pays, l'adoption de nouvelles articulations des normes en droit du travail dans le sens d'une décentralisation de la négociation collective. La négociation au niveau de l'entreprise est privilégiée et la fonction normative de la convention collective de branche décroît. Ainsi, en Grèce, l'accord d'entreprise pourra déroger, y compris dans un sens défavorable, aux dispositions de l'accord de branche et même aux dispositions d'un accord national. En 2009, un accord interprofessionnel a été signé en Italie qui autorise une négociation collective dérogatoire d'entreprise dans les situations de crise de l'entreprise (v. *LSE n° 219, p. 5*). L'accord n'a cependant pas été paraphé par l'ensemble des syndicats. En Espagne, un décret-loi de juin 2011 modifie l'articulation traditionnelle des normes conventionnelles (v. *LSE n° 281, p. 2*) : les accords d'entreprise primeront les accords de branche dès lors qu'ils portent sur un certain nombre de thèmes définis par la loi (salaire, heures supplémentaires,

organisation du temps de travail, classifications professionnelles, etc.). En conclusion, on ne peut que constater l'explosion de l'insécurité des salariés dans la plupart des pays analysés.

6 LA FLEXICURITÉ PERD SA SÉCURITÉ

Si, dans un premier temps, la crise a pu ouvrir un modeste corridor pour des réformes plus protectrices des intérêts des salariés, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Cependant que la situation de l'emploi se dégrade et que les revenus sont soumis à de fortes tensions, la crise permet à nouveau de légitimer la remise en cause des protections législatives et conventionnelles. De nouvelles sources de flexibilité sont recherchées, alors que l'on ne peut que constater l'accroissement de l'insécurité des salariés. Face à ce simple constat, il est légitime de s'interroger sur la pertinence des politiques de flexicurité, incapables de renouveler une réflexion aujourd'hui indispensable sur la composante « sécurité » du couple.