



CENTRO BRASILEIRO DE
ANÁLISE E PLANEJAMENTO-CEBRAP



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia



centro de estudos da metrópole

COLÓQUIO INTERNACIONAL

“NOVAS FORMAS DO TRABALHO
E DO DESEMPREGO:

BRASIL, JAPÃO E FRANÇA NUMA
PERSPECTIVA COMPARADA”

11 e 12 de setembro de 2006

São Paulo, SP

**Les trajectoires nationales vers la flexibilité du rapport salarial :
le cas de la France dans le contexte de l'Union européenne**

Jacques Freyssinet

(Economista, Presidente do Conselho Científico do CEE-Centre d'Etudes de l'Emploi, França)

Mesa Redonda 1

Mudança econômica e dinâmica dos mercados de trabalho:
as formas da flexibilização das relações de trabalho

Moderador

Alvaro Comin (USP/Cebrap, São Paulo)

LES TRAJECTOIRES NATIONALES VERS LA FLEXIBILITE DU RAPPORT SALARIAL : LE CAS DE LA FRANCE DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPEENNE

Jacques Freyssinet¹

Depuis la décennie 1980, on observe une tendance générale à la flexibilisation de la relation d'emploi en France comme dans les autres pays de l'Union européenne. Les transformations se manifestent selon trois formes principales : la diversification et la précarisation des contrats de travail, la modulation et l'individualisation des durées de travail, les mécanismes décentralisés de détermination des salaires.

Ces modifications du contenu des normes de la relation d'emploi s'accompagnent de changements dans le mode de production des normes. Le domaine de la loi impérative recule au bénéfice de celui de la négociation collective. Les accords collectifs sont de plus décentralisés à l'échelle de l'entreprise ou de l'unité de production. Au niveau européen, se développe le recours à la soft law qui vise non plus à contraindre, mais seulement à faire converger le comportement des acteurs.

Le recours systématique à la flexibilité a engendré des contradictions qui conduisent aujourd'hui plusieurs pays, ainsi que l'Union européenne, à rechercher des formes plus complexes de flexisécurité.

Introduction : la flexibilisation est-elle une loi tendancielle des économies capitalistes ?

En France, comme dans l'ensemble des économies de marché, on observe, depuis la décennie 1980, une offensive en direction de la flexibilisation du rapport salarial. L'ampleur de ce mouvement fait qu'il a souvent été interprété comme la une tendance inhérente au système capitaliste et donc comme un processus que celui-ci a intérêt à pousser le plus loin possible, sous la seule limite des résistances que lui opposent les travailleurs. Cette thèse ne nous semble pas fondée. En effet, la mise en valeur du capital engendre deux exigences contradictoires quant aux modes d'utilisation des forces de travail :

- d'une part, l'entrepreneur cherche à minimiser le coût salarial, ce qui le pousse à privilégier la précarité dans toutes les composantes du statut des travailleurs ;
- d'autre part, il cherche à maximiser la productivité des travailleurs ce qui, du point de vue de la qualité et de la fiabilité des processus productifs, implique souvent un certain degré de stabilisation des salariés, en particulier pour créer et utiliser leurs capacités de coopération et leurs qualifications spécifiques.

1. Professeur émérite de sciences économiques à l'Université Paris I, président du Conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi.

À cette première tension, s'en ajoute une seconde qui s'établit entre les intérêts individuels et collectifs des employeurs :

- chaque entrepreneur trouve avantage à affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs en les plaçant dans une situation d'insécurité, de mise en concurrence et de fragmentation sociale ;
- il existe cependant un stade à partir duquel le contrôle de la reproduction des rapports sociaux est mis en danger ; les organisations patronales peuvent percevoir la nécessité à long terme de formes de stabilisation du rapport salarial.

Les compromis entre ces exigences contradictoires sont évolutifs. Ils sont fonction des caractéristiques des phases successives du processus d'accumulation, des stratégies adoptées par les différentes forces sociales et, finalement, des rapports de forces qui s'établissent entre elles. La question de la flexibilité doit donc être abordée d'un point de vue historique.

- dans un premier temps, nous examinerons les mécanismes mis en œuvre depuis trente ans pour une flexibilisation maximale du rapport salarial ;
- dans un second temps, nous montrerons qu'il ne suffit pas de décrire le changement des normes, mais qu'il importe d'analyser les transformations des procédures de production de ces normes ;
- enfin, nous nous interrogerons sur la nature des inflexions observées au cours des dernières années : la course à la flexibilité va-t-elle se poursuivre ou a-t-elle atteint ses limites ?
- Sur chaque thème, nous prendrons pour point de départ les tendances observées en France, avant de les situer de manière comparative au sein de l'Union européenne²

1. Les modes de flexibilisation du rapport salarial

Après le second choc pétrolier, les pays occidentaux adoptent des programmes de « réformes structurelles » pour briser les rigidités institutionnelles qui auraient progressivement réduit l'efficacité du fonctionnement des marchés et, tout spécialement, du marché du travail. La traduction la plus systématique et la plus influente de cette orientation est fournie par la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE adoptée en 1994 (OCDE, 1994). Elle a été, depuis lors, déclinée dans les recommandations que présente l'OCDE à chacun des pays membres et a fait l'objet de nombreuses analyses et évaluations³. Sans surestimer l'effet de convergence qu'elle a pu exercer sur les formes nationales de régulation des marchés du travail cette Stratégie a l'avantage d'offrir une grille de lecture commune. Il est commode de distinguer, en se rappelant qu'elles sont interdépendantes, les réformes qui ont touché respectivement les formes d'emploi, l'organisation du temps de travail et le mode de détermination du revenu salarial⁴.

2. Comme il s'agit d'identifier des tendances d'évolution, la comparaison n'a de sens qu'entre les « anciens » membres de l'Union (UE 15). Parmi les nouveaux membres, huit sur dix sont issus du « bloc socialiste » et obéissent à des tendances spécifiques nées de leur transition vers l'économie de marché.

3. En 2006, l'OCDE a présenté une évaluation de dix années de mise en application de la Stratégie pour l'emploi et en a proposé une nouvelle formulation (OCDE, 2006) ; nous y reviendrons au point 3.

4. Ces questions ont fait l'objet de nombreux travaux ; nous en résumons ici les résultats principaux. Pour une présentation synthétique et des bibliographies, voir pour la France : IRES, 2005, et CERC, 2005 ; pour l'Union Européenne : Morley, Ward, Watt, 2005 et ETUC-ETUI, 2005.

1.1 - Les formes d'emploi

La tendance dominante des évolutions observées depuis vingt-cinq ans peut être résumée ainsi.

- En France, comme dans les autres pays de l'Union européenne, on observe une prolifération des « formes particulières d'emploi », c'est-à-dire des contrats de travail qui s'écartent de la norme de l'emploi à plein temps, à durée indéterminée, avec un employeur unique qui est l'utilisateur effectif de la force de travail (CDI « normal »).
- Cependant, si ces formes d'emploi se développent et jouent un rôle central dans les flux de mobilité, elles ne représentent qu'une minorité dans l'emploi total.

En France, la diversification des formes d'emploi s'amorce dès le début de la décennie 1980. Elle prend trois formes principales.

- Les modes d'utilisation du travail à *temps partiel* sont assouplies et, dans certaines périodes, les employeurs bénéficient d'avantages financiers.
- Les cas de recours aux *contrats à durée déterminée* et au *travail intérimaire* sont élargis, tandis que la durée totale de recours est allongée.
- Dans le cadre de la politique de l'emploi, divers types de *contrats aidés* sont créés pour favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Le principe est d'accorder des avantages financiers à l'employeur dans le cadre d'emplois qui sont le plus souvent à temps partiel et/ou à durée déterminée.

Le volume global des différents types de « contrats de travail de type particulier » a indiscutablement augmenté depuis vingt-cinq ans, mais ils ne représentent, aujourd'hui encore, qu'une fraction minoritaire de l'emploi (environ 11 % de l'emploi total). En revanche, les formes précaires d'emploi jouent un rôle dominant dans les flux de mobilité (environ les deux tiers des entrées et sorties dans les entreprises, non comprises les missions d'intérim).

Une information complémentaire est apportée par un rapport récent (CERC, 2005) qui met en évidence l'accroissement de l'instabilité de l'emploi⁵ depuis le début de la décennie 1980 (+ 64 % entre 1983 et 2002). Cette instabilité est fortement concentrée, notamment dans les petites entreprises, dans les branches du secteur tertiaire marchand et chez les salariés faiblement qualifiés ou occupant des emplois précaires. Les inégalités dans les taux d'instabilité augmentent dans le temps.

Le diagnostic n'est donc pas celui, souvent porté au cours de la décennie 1980, d'une généralisation tendancielle des formes d'emploi flexibles. Une autre interprétation semble mieux rendre compte des évolutions effectives.

- L'état des rapports de forces n'a pas permis une offensive radicale contre les garanties d'emploi qu'avaient conquises les salariés des grandes entreprises et du secteur public; ces garanties n'ont été réduites que de façon marginale⁶. La flexibilité de l'emploi a été

5. L'instabilité de l'emploi, c'est-à-dire le risque de rupture de la relation d'emploi au cours d'une période, est distinguée de l'insécurité de l'emploi, c'est-à-dire le risque, en cas de rupture de la relation d'emploi, de rester durablement au chômage.

6. Dans le même sens, des recherches animées par le Bureau International du Travail (Auer, Cazes, 2003) montrent qu'il n'y a pas eu, dans l'ensemble des pays industrialisés, de diminution de l'ancienneté moyenne dans l'emploi.

Toutefois, il faut remarquer, en sens contraire, que l'intensification des restructurations fait que tous les salariés des secteurs concurrentiels, qu'ils soient privés ou publics, sont soumis au risque de suppression ou de délocalisation de leur emploi. Les garanties qu'ils ont acquises ne se traduiront alors que par un

recherchée par le développement de formes spécifiques dont l'insécurité est forte, mais dont le volume global est limité.

- L'hétérogénéité de ces formes particulières d'emploi, et donc des droits dont bénéficient ceux qui les occupent, interdit à nos yeux d'employer la notion de dualisme, qui opposerait globalement des « protégés » ou *insiders* à des « exclus » ou *outsiders*. Nous sommes en présence d'un processus de renforcement de la segmentation des marchés du travail où la stratégie des employeurs ne vise pas principalement à opposer entre elles deux catégories de travailleurs, mais à créer une gamme diversifiée de solutions leur permettant d'optimiser les modes de mobilisation des forces de travail en fonction de besoins difficilement prévisibles.

Globalement, les mêmes tendances se manifestent dans les autres pays de l'Union européenne (UE 15). Dans la période pour laquelle existent des statistiques comparables (tableau 1), on observe une croissance continue de la part du travail à temps partiel, tandis que la part des contrats à durée déterminée (CDD)⁷ croît lentement, avec des fluctuations pro cycliques.

	Temps partiel		Contrats à durée déterminée	
	1993	2004	1993	2004
UE 15	14,8	19,4	11,0	13,6
Allemagne	15,2	22,3	10,3	12,4
Espagne	6,4	8,7	33,0	32,5
France	14,3	16,7	10,9	12,8
Italie	5,5	12,7	6,2	11,8
Pays-Bas	35,2	45,5	10,5	14,8
Royaume-Uni	23,6	25,8	6,3	6,0
Suède	20,5	23,6	12,0	15,5

Sources : Commission européenne, L'emploi en Europe.

Les différences qui apparaissent entre les principaux pays membres suggèrent quelques commentaires qui mettent en évidence la force est la persistance des spécificités nationales.

- Le degré de recours aux contrats à durée déterminée est corrélé, comme l'ont montré des études plus approfondies, avec le niveau de protection dont bénéficie le CDI. Ainsi, au Royaume-Uni où le CDI est peu protégé, les employeurs ont rarement intérêt à utiliser le CDD. L'exemple inverse est donné par l'Espagne où le coût élevé des licenciements d'un salarié en CDI a provoqué un recours massif aux CDD⁸. Un autre exemple de l'impact des législations nationales est donné par l'Italie où une législation

traitement relativement favorable lors de la perte d'emploi : préretraites, indemnités de départ, aide au reclassement...

7. Incluant ici le travail intérimaire.

8. Voir, ci-après, point 3.

longtemps très restrictive sur les CDD a longtemps conduit à transférer les emplois temporaires dans l'économie informelle.

- Le travail à temps partiel, qui constitue un phénomène massivement féminin, ne peut s'interpréter exclusivement comme un indicateur de flexibilité. Le recours au temps partiel reflète les spécificités nationales dans la division sexuée du travail. Selon les pays, il peut jouer comme mode de marginalisation des femmes au sein du salariat ou comme porte d'entrée sur le marché du travail pour les femmes inactives. Il peut être une voie infériorisée sans issue ou un statut transitoire pendant une période de la vie. Enfin, il peut bénéficier ou non l'égalité des droits avec le travail à plein temps.

La comparaison internationale, comme l'étude des dynamiques nationales, conduit donc à des conclusions complexes. S'il n'y a aucun doute sur la réalité d'une tendance commune à accroître la flexibilité de la relation d'emploi, les modes de mise en œuvre de cet objectif sont très divers selon les catégories de main-d'œuvre et selon les pays.

1.2 - L'aménagement du temps de travail

La flexibilisation des temps de travail obéit à des tendances remarquablement communes dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE 15). Elle se réalise selon des modalités diversifiées, d'abord pour tenir compte des spécificités des systèmes juridiques nationaux, mais surtout pour s'adapter aux besoins diversifiés qu'éprouvent les employeurs dans ce domaine⁹. Deux objectifs principaux se dégagent.

- L'allongement de la durée d'utilisation des équipements ou de la durée d'ouverture des services vise à améliorer la rentabilité du capital ou l'efficacité des services publics. Elle conduit à élargir le recours aux horaires de travail exceptionnels (travail de nuit, du week-end...) et à diversifier les horaires de travail.
- Les irrégularités du niveau d'activité, surtout lorsqu'elles sont difficilement prévisibles, favorisent la recherche de la variabilité maximale des horaires de travail et sa mise en œuvre avec le délai de préavis minimum. À la limite, le salarié attend à son domicile d'être convoqué par téléphone (travail *on call*). Mais des systèmes plus sophistiqués de modulation du temps de travail sont organisés sur la base de l'annualisation de la durée du travail ou sur une base pluriannuelle (comptes épargne temps).

Un clivage politique majeur apparaît dans la mise en œuvre de ces politiques selon qu'en contrepartie de la flexibilité accrue du temps de travail, est négociée ou non, une réduction de la durée du travail. Dans des périodes et dans des contextes différents, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France fournissent des illustrations du premier type de démarche avec des succès inégaux (Transfer, 1998 ; Dayan, 2002). Dans le cas de la France, deux lois (1998 et 2000) ont réduit de 39 à 35 heures la durée légale du travail à plein temps¹⁰. D'importantes aides publiques avaient

9. Pour la France, voir : Dayan, 2002, et Freyssinet, 1997 ; pour l'Union Européenne, voir : Transfer, 1998 et EIRO, 2003.

10. Il faut souligner, contrairement à une erreur souvent commise, que la durée dite « légale » du travail n'est ni une durée obligatoire, ni une durée maximale, mais seulement la durée au-delà de laquelle s'applique le régime des heures supplémentaires (nombre maximum limité, taux de salaire majoré, temps de repos compensateurs).

comme double objectif de réduire l'accroissement du coût salarial horaire et de favoriser une mise en œuvre négociée. L'obtention des aides publiques était, en effet, conditionnée à la signature d'un accord collectif, de branche ou d'entreprise, qui précisait l'impact de la réduction de la durée du travail sur le niveau de l'emploi, les modalités de flexibilisation du temps de travail acceptées en compensation et d'éventuels engagements de « modération salariale » pour la période à venir. L'accord explicitait donc l'interdépendance entre durée et aménagement du temps de travail, niveau de l'emploi et coût salarial.

L'actuelle majorité parlementaire a mis fin à cette expérience et, aujourd'hui, de telles perspectives semblent durablement écartées de l'agenda des pays de l'Union européenne. À l'opposé, des stratégies agressives ont été développées récemment, en particulier en Allemagne, par de grands groupes multinationaux. Invoquant des contraintes de compétitivité, ils annoncent leur intention de supprimer ou de délocaliser certaines productions. Ils envisagent cependant de revenir sur leur décision et de prendre des engagements sur le maintien de l'emploi si les salariés acceptent un allongement de la durée du travail sans augmentation de salaire. Plusieurs accords de cette nature ont été signés au cours des dernières années. Même s'ils ne concernent qu'un nombre limité de salariés, ils ont une grande importance symbolique. Ils donnent une nouvelle illustration, dans les pires conditions pour les salariés, de l'interdépendance qui s'établit entre la flexibilité du temps de travail, des salaires et de l'emploi.

1.3 - Les modes de détermination du revenu salarial

Globalement, l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE 15), à l'exception du Royaume-Uni, ont connu depuis la fin de la décennie 1970 une forte baisse de la *part du salaire* dans le revenu national. La pression visant à réduire le coût salarial pour des raisons de rentabilité et de compétitivité a été rendue efficace par l'élimination ou l'affaiblissement des normes nationales qui protégeaient le pouvoir d'achat des salariés et constituaient autant de sources de « rigidités ».

- Les clauses d'échelle mobile, qui assuraient l'ajustement automatique des salaires nominaux aux augmentations constatées de l'indice des prix, ont été éliminées partout où elles existaient. Parfois, elles sont remplacées par des clauses liant l'augmentation future des salaires nominaux aux *objectifs* de hausse des prix que se fixe le Gouvernement (ou la Banque centrale).
- Dans le cadre des négociations collectives, le niveau où s'opère la fixation des salaires a été décentralisé¹¹. L'objectif est de fixer les salaires à l'échelle de l'entreprise, voire de l'unité de production, pour s'adapter de la manière la plus flexible possible aux performances constatées, aux contraintes de compétitivité et aux caractéristiques des marchés du travail locaux.
- Diverses formes de rémunération n'ayant pas le caractère juridique de salaire ont été développées (participation aux profits, *stock options*, distribution d'actions...). Elles ont en commun d'être fortement dépendantes de la rentabilité de l'entreprise.

La pression à la baisse du coût salarial direct unitaire s'est accompagnée d'un ensemble de mesures qui visent à empêcher que l'accroissement tendanciel du coût de *la protection*

11. Voir ci-après point 2.

sociale ne pèse sur la masse salariale. L'orientation principale repose sur le fractionnement de ce qui composait jusqu'alors le Welfare state.

- D'une part, les prestations de base tendent à se réduire à un socle minimum de droits dont le bénéfice est soumis à des conditions de ressources. De plus, le maintien de ces droits est parfois soumis à des conditions d'activité de la part des « bénéficiaires » (workfare). Enfin, dans les pays de tradition « bismarckienne », où le financement provient de cotisations sur les salaires, un transfert est opéré progressivement vers un financement fiscal. L'objectif global est donc non seulement de réduire le coût du Welfare state, mais aussi de le déconnecter du coût salarial dont il constituait une composante particulièrement rigide.
- D'autre part, et de manière complémentaire, sont encouragées les formes de protection sociale complémentaire qui reposent soit sur des régimes d'entreprise, soit sur l'assurance individuelle. Dans le premier cas, la protection sociale devient un outil sélectif de gestion des ressources humaines pour fidéliser et gratifier certaines catégories de salariés.

Qu'il s'agisse du salaire direct ou de la protection sociale, ces tendances ont pour conséquence l'approfondissement des inégalités entre salariés. La manifestation la plus spectaculaire de cette évolution a été l'apparition de la catégorie des working poor (EIRO, 2002). Selon la définition adoptée par l'Union européenne, est considéré comme travailleur (ou travailleuse) pauvre toute personne qui, bien qu'ayant occupé un emploi plus de la moitié de l'année, appartient à un ménage pauvre¹². L'existence des *working poor* engendre une contradiction centrale dans la *Stratégie* européenne pour l'emploi. Cette dernière, en effet, privilégie l'objectif d'augmentation des taux d'emploi de la population d'âge actif avec l'argument que l'accès à l'emploi est le meilleur moyen pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette thèse s'accompagne du slogan « making work pay ». Le développement de la catégorie des working poor en constitue le démenti immédiat¹³.

Même si un souci de clarté nous a conduit à les présenter séparément, il est clair que les trois composantes de la flexibilité (emploi, durée du travail, salaire) entretiennent entre elles d'étroites relations de complémentarité. C'est donc le rapport salarial dans son ensemble qui est qualitativement transformé. Une telle mutation du contenu des normes n'est pas possible sans transformation des modes de production de ces normes, c'est-à-dire du mode de régulation sociale.

2. Les modes de production des normes

La grande majorité des pays d'Europe occidentale, en particulier la France, se caractérisaient traditionnellement par le caractère hiérarchisé et le niveau centralisé de la production des normes qui organisent le rapport salarial, qu'il s'agisse de la loi¹⁴ ou de la convention collective. La recherche de flexibilité a conduit à rendre moins contraignants et plus diversifiés les systèmes normatifs nationaux. Parallèlement, l'Union européenne a mis en

12. Toujours selon la définition européenne, un ménage pauvre est celui dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60 % du revenu médian.

13. En 2001, le taux de travailleurs pauvres est en moyenne de 7 % pour l'UE 15.

14. Pour faire court, nous désignons par le terme de « loi » tous les textes impératifs qui émanent de l'Etat, quelle que soit leur nature juridique.

question son propre système normatif en accordant une importance croissante aux mécanismes de la soft law.

2.1 - Les normes nationales

Les évolutions ont principalement porté sur deux points : d'une part, le partage des responsabilités entre la loi et la négociation collective, d'autre part, la répartition des compétences entre les différents niveaux de la négociation collective. Si les tendances générales d'évolution sont communes aux différents pays de l'Union européenne, les modalités juridiques nationales sont diversifiées (Supiot, 1999 ; Freyssinet, Seifert, 2001). Nous illustrerons ce mouvement général sur l'exemple de la France.

En ce qui concerne, en premier lieu, les rapports entre la loi et la négociation collective, le principe était celui de l'autorité supérieure de la loi, qui définissait l' « ordre public social », tandis que les conventions collectives ne pouvaient qu'apporter des droits additionnels aux salariés. Sans être explicitement rejeté, ce principe est affaibli ou contourné par différents mécanismes.

- Dans certains domaines, l'Etat se contente de reprendre dans une loi le contenu d'un accord collectif interprofessionnel. On parle alors de « loi négociée ». Tel a été le cas pour les lois sur les contrats à durée déterminée et sur le travail intérimaire, adoptées en 1990, ou pour les lois sur la formation professionnelle continue des salariés, votées en 1991 et 2004.
- Dans d'autres cas, la loi devient « supplétive » en ce sens que ses dispositions ne s'appliquent qu'en l'absence d'un accord collectif qui peut fixer des normes différentes. Tel est, par exemple, le cas pour le nombre maximum d'heures supplémentaires auquel l'employeur peut recourir sans avoir à demander l'autorisation de l'Inspecteur du travail.
- Enfin, certaines lois autorisent les accords collectifs à déroger aux dispositions impératives qu'elles contiennent. La loi fixe alors les limites des dérogations possibles et les règles que doivent respecter les accords dérogatoires. C'est par ce moyen qu'ont été introduits les mécanismes de modulation et d'annualisation de la durée du travail.

Pour l'ensemble des pays, la tendance est d'élargir les domaines de responsabilité et les marges d'autonomie de la négociation collective relativement à la loi. Il en résulte que la qualité des normes devient moins sensible à des arbitrages politiques globaux, mais reflète surtout l'état des rapports de forces aux différents niveaux où s'organise la négociation.

En ce qui concerne, en second lieu, l'articulation entre les niveaux de la négociation, les organisations patronales, souvent soutenues par les Gouvernements, ont en général mené campagne en faveur d'un degré maximum de décentralisation. Leur argument est que les normes doivent être fixées à l'échelle des unités de production pour tenir compte de l'extrême diversité du système productif et des nécessités d'adaptation rapide aux changements des techniques, des formes d'organisation et des conditions de la compétitivité. Ce mouvement de décentralisation s'accompagne de la remise en cause du « principe de faveur », c'est-à-dire de la règle selon laquelle un accord collectif de niveau inférieur ne peut qu'améliorer les droits reconnus aux salariés par un accord de niveau supérieur (par exemple, accord d'entreprise et accord de branche). Désormais, il est de plus en plus fréquent que le niveau inférieur puisse n'accorder aux salariés que des droits plus faibles que ceux qui sont prévus par un texte de rang supérieur, grâce au mécanisme des clauses d'exception ou opening clauses.

Toutes ces évolutions constituent des exemples de la mise en œuvre du principe de subsidiarité. La définition de normes doit toujours se faire au niveau le plus décentralisé possible

et la remontée à un niveau plus élevé n'est légitime que si elle peut être justifiée par des arguments d'efficacité ou d'équité. Alors que la création de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne engendrait le risque de la multiplication de normes de caractère multinational, le même principe de subsidiarité a été invoqué pour préserver des modes de régulation décentralisés.

2.2 - Les normes européennes

Pendant longtemps les autorités européennes (Conseil des Ministres et Commission) n'ont eu que des compétences réduites dans le domaine de l'emploi qui relevait, en principe, de la seule responsabilité des Etats membres. Des normes européennes ne pouvaient être introduites que sur la base d'autres principes contenus dans les Traités, par exemple, la libre circulation des travailleurs, la lutte contre les formes déloyales de concurrence, la non discrimination entre hommes et femmes... Si les domaines d'intervention étaient limités, la forme de l'intervention était impérative, le plus souvent au moyen de Directives que chacun des Etats était tenu de transposer dans son propre droit. Depuis les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), deux évolutions sont entamées qui entraînent simultanément un élargissement des champs d'intervention de l'Union européenne dans la sphère des relations de travail et d'un affaiblissement de la nature de ses interventions¹⁵.

Une première inflexion résulte de la création, sur la base d'un accord entre organisations syndicales et patronales européennes signé en 1991, d'un mécanisme de *négociation* collective européenne, ensuite inscrit dans les Traités. Deux procédures sont ouvertes.

- Dans un premier cas, lorsque la Commission décide de préparer une Directive dans le domaine social, elle doit prévenir de son intention les organisations syndicales et patronales. Celles-ci peuvent décider de négocier sur ce thème et disposent d'un délai de neuf mois pour aboutir. En cas d'échec, la Commission retrouve sa responsabilité. En revanche, en cas de succès, l'accord signé devient une norme communautaire. En pratique, il est rendu obligatoire par une Directive qui en reprend les termes. Cette procédure a abouti à trois accords, notamment sur le travail à temps partiel et sur le contrat de travail à durée déterminée, mais, après plusieurs échecs, en particulier sur le travail intérimaire, elle semble aujourd'hui mise en sommeil.
- Un second type de négociations résulte de l'initiative des partenaires sociaux. En cas de succès, ils seront seuls responsables de sa mise en application au niveau national. À ce jour, deux accords ont été signés, en 2002 sur le travail à distance ou « télétravail » et en 2003 sur le stress au travail. On ne dispose pas encore d'évaluations de l'effectivité de ces accords au niveau national.

Désormais, face aux réticences du patronat, les syndicats doivent se contenter de formes plus souples de dialogue social : séminaires, déclarations ou rapports conjoints, échanges de bonnes pratiques... En ce sens, les acteurs sociaux s'alignent sur une évolution déjà observée au niveau des instances communautaires.

La seconde inflexion s'amorce, avec la signature du traité d'Amsterdam, en 1997, lorsque l'emploi est reconnu comme un domaine d'intérêt commun pour les Etats membres : les autorités communautaires acquièrent une responsabilité de coordination des politiques nationales. Cette innovation s'est traduite par la définition d'une Stratégie européenne pour l'emploi qui a fait, depuis lors l'objet de mises à jour régulières. La méthode est originale :

15. Ces aspects sont bien analysés dans le *Bilan social de l'Union européenne* publié chaque année sous la direction de Christophe Degryse et Philippe Pochet.

- les Etats se mettent d'accord sur des « lignes directrices » qui définissent à la fois des orientations générales et des objectifs précis, avec des indicateurs de résultat ;
- chaque pays est responsable de la mise en œuvre des lignes directrices au moyen d'un « plan national d'action » ;
- les autorités européennes expriment leur avis, d'abord sur la qualité de ces plans et, ensuite, sur l'efficacité de leur mise en œuvre ;
- les organisations patronales et syndicales sont, en principe, associées à toutes les étapes et à tous les niveaux de la procédure.

Il n'y a donc pas de contrainte, mais seulement l'adoption d'objectifs et l'acceptation par les Etats de se soumettre à une évaluation collective de leurs performances. Nous sommes dans le domaine de la *soft law* où la norme obligatoire est remplacée par un ensemble de mécanismes de pression supposés favoriser la convergence vers des objectifs communs acceptés. À la lumière de l'expérience, des doutes croissants ont été émis sur l'efficacité pratique de ces méthodes, mais il faut reconnaître qu'elles sont bien adaptées à l'idéologie de « *deregulation* » aujourd'hui dominante dans les sphères européennes.

Ainsi, la politique de flexibilisation ne se traduit-elle pas seulement par un changement du contenu des normes. Elle passe aussi par une transformation de la nature du processus de production des normes : l'intervention de l'Etat est plus modeste et perd souvent son caractère impératif ; la négociation collective, lorsqu'elle subsiste, est décentralisée en direction de l'entreprise ou de l'unité de production, contribuant à la diversification et à la variabilité des normes. L'ampleur du mouvement a été telle qu'aujourd'hui ses plus chauds partisans sont conduits à s'interroger.

3. Vers la « flexisécurité » ?

Ce néologisme symbolise une remise en cause de la politique de flexibilisation systématique de toutes les composantes du rapport salarial, telle qu'elle a été préconisée depuis une vingtaine d'années. Le vocabulaire est employé aujourd'hui non seulement dans les textes de l'Union européenne, mais aussi dans les plus récents documents de l'*OCDE* (OCDE, 2006). L'inflexion peut avoir plusieurs explications.

- la précarité de la relation d'emploi dégrade les possibilités d'accumulation de capital humain, en particulier dans des qualifications spécifiques ;
- l'instabilité des collectifs de travail engendre de faibles capacités de coopération, donc une médiocre fiabilité des processus productifs ;
- la mobilisation psychologique des travailleurs, jugée indispensable dans les nouvelles formes d'organisation, suppose un minimum d'adhésion aux objectifs de l'entreprise ;
- enfin, les processus d'exclusion sociale, créés par la précarité, engendrent, à la longue, des coûts économiques et des risques sociaux importants¹⁶.

Ce diagnostic n'aboutit pas à mettre en cause l'objectif de flexibilité des organisations productives et des modes de mobilisation de la main-d'œuvre. En revanche, il amène à chercher à le concilier avec l'adoption de dispositifs qui accordent aux travailleurs des garanties de

16. Par exemple, au début de 2006 en France, trois mois de manifestations syndicales et de grèves dans les établissements scolaires et universitaires ont contraint le Gouvernement à retirer une loi qui créait, à destination des jeunes, un *Contrat première embauche (CPE)* particulièrement précaire.

sécurité dans leurs trajectoires professionnelles. La mobilité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre sont toujours favorisées, mais on cherche à les rendre compatibles avec la reconnaissance de droits mettant les salariés à l'abri de la précarité.

Plutôt que d'engager un débat théorique sur la possibilité d'une telle conciliation dans une économie globalisée et financiarisée, nous proposerons quelques illustrations parmi les tentatives de mise en œuvre de ces nouvelles orientations. Nous évoquerons d'abord les deux modèles considérés comme polaires en Europe, celui du Royaume-Uni et celui du Danemark. Ces deux pays se distinguent par un faible taux de chômage accompagné d'un taux d'emploi élevé, mais ils ont obtenu ces résultats par des voies fort différentes. Nous présenterons ensuite deux exemples plus limités, mais significatifs des problèmes posés par la précarité de l'emploi en Espagne et en France.

3.1 - Royaume-Uni : « équiper les personnes pour le marché »

Le principe est que chaque personne est responsable de son « employabilité » tout au long de sa carrière professionnelle (Giddens, Blair, 2002). Il lui revient d'assurer en permanence l'entretien et le développement de ses compétences et d'accepter les mobilités qui assurent son maintien dans l'emploi. La politique publique fournit à chacun, lorsqu'il se heurte à des difficultés, les moyens d'exercer sa responsabilité, par exemple, par une aide financière à la formation¹⁷ ou par des prestations d'orientation et de placement assurées par le Service de l'emploi¹⁸. En revanche, un sévère contrôle est exercé pour empêcher le développement de « pièges de la dépendance », c'est-à-dire de situations où des chômeurs ou des inactifs s'habituent à vivre de prestations d'assistance¹⁹. Selon la même logique, les chômeurs sont tenus d'accepter toute offre d'emploi qui correspond aux conditions actuelles du marché du travail. La flexisécurité repose sur la capacité qu'a l'individu, en s'appuyant sur des dispositifs de formation et de placement, de s'adapter aux exigences du marché.

Danemark : le « triangle magique » ?

- Illustration de l'efficacité à la fois économique et sociale du modèle scandinave, le Danemark a su rendre complémentaires trois caractéristiques qui apparaîtraient contradictoires à tout économiste libéral (Boyer, 2006) :
- la protection de l'emploi est faible et s'accompagne de taux élevés de mobilité avec de fréquents passages par le chômage ; ceux-ci sont socialement acceptés pour deux raisons ;
- l'indemnisation du chômage est très généreuse (80 % au niveau du salaire minimum) et de longue durée (4 ans) ;
- les passages par le chômage sont le plus souvent brefs, ce qui résulte à la fois du faible taux de chômage global et du système développé d'aide au retour à l'emploi mis en œuvre par le Service public de l'emploi ; en contrepartie une pression forte est exercée sur les demandeurs d'emploi pour qu'ils acceptent les emplois convenables qui leur sont proposés.

17. Pour respecter l'autonomie de l'individu, il bénéficie de « droits de tirage » (*vouchers*) qu'il négocie librement sur le marché de la formation.

18. Ces prestations sont souvent sous-traitées à des opérateurs privés.

19. Il s'agit parfois plus d'un objectif officiel que d'une réalité car les prestations d'invalidité ont été massivement utilisées pour masquer le chômage.

La flexisécurité est donc assurée par la fréquence et la rapidité des changements d'emploi et la bonne qualité des emplois retrouvés, le cas échéant après un complément de formation. Elle résulte de l'articulation efficace entre des dispositifs institutionnels complémentaires.

Espagne : un accord contre la précarité

Confrontés au poids massif des contrats temporaires (voir tableau 1) et à la désorganisation du marché du travail qui en résulte, les partenaires sociaux sont parvenus sur ce point à un accord national interprofessionnel confirmé, en mai 2006, par un Décret royal (Baylos, 2006). Ces textes renforcent la logique d'un premier accord sur la même question qui avait été signé en 1997.

- D'importantes exonérations de charges sociales sont accordées aux entreprises qui transforment des emplois précaires en contrats de travail «à durée indéfinie» ou embauchent sur ce type de contrat. De plus, pour ces emplois, le montant des indemnités dues par l'employeur en cas de licenciement individuel pour des « raisons objectives » est sensiblement réduit.
- Des pénalités sont créées pour toute forme d'utilisation irrégulière des contrats temporaires.
- Dans les cas de sous-traitance, les droits collectifs des travailleurs sont garantis par la construction de la notion d' « employeur unitaire ».

Cet accord constitue un compromis où chaque partie a dû accepter des concessions, mais l'important est que les organisations patronales et l'Etat aient reconnu, avec les syndicats, le caractère dysfonctionnel du recours systématique à l'emploi précaire, tant du point de vue de l'efficacité économique que de la justice sociale.

France : vers un contrat de travail unique?

Face à la prolifération de contrats de travail de type particulier et à la segmentation du marché du travail qui en résulte, un rapport récent (Cahuc, Kramarz, 2005) a proposé l'institution d'un contrat de travail unique qui aurait les caractéristiques suivantes.

- Le contrat unique est à durée indéterminée. Les contrats à durée déterminée sont supprimés. Les entreprises d'intérim embauchent sous le régime du contrat unique.
- En cas de licenciement, l'employeur verse au salarié une indemnité proportionnelle à la rémunération totale reçue depuis le début du contrat. Cette indemnité est majorée si la rupture survient au cours des 18 premiers mois.
- De plus, l'employeur verse à l'Etat une « contribution de solidarité », également proportionnelle à la rémunération totale antérieurement perçue par le salarié. Cette contribution sert au financement des mesures prises pour favoriser le reclassement du salarié. En contrepartie, l'employeur est libéré de toute obligation de reclassement des salariés licenciés.
- En cas de rupture du contrat unique, tout travailleur bénéficie d'un revenu de remplacement et d'un accompagnement personnalisé pour le retour à l'emploi.

Cette proposition a engendré de vives controverses que nous n'examinerons pas ici. Quel que soit le jugement que l'on porte sur elle, elle est intéressante parce qu'elle illustre une préoccupation croissante, bien au-delà des organisations syndicales, pour combiner la mobilité avec la sécurisation des trajectoires professionnelles et combattre l'extrême fragmentation des marchés du travail.

* * *

La flexibilisation du rapport salarial a été, sans conteste, une composante majeure des politiques menées en France, comme dans les autres pays de l'Union européenne, au cours des vingt dernières années. Elle a moins engendré une généralisation de la précarité de l'emploi qu'une concentration de celle-ci sur certains fragments du salariat. En revanche, la flexibilisation du temps de travail et de la détermination des salaires a eu un impact plus général. Ces mouvements ont considérablement amplifié l'insécurité et les inégalités. Longtemps dénoncés au nom de la justice sociale, ils se voient aujourd'hui reconnaître aussi des effets pervers sur les performances économiques. Des inflexions s'amorcent, non pas pour un retour en arrière, mais pour la recherche tâtonnante et conflictuelle de nouveaux compromis.

Références bibliographiques

Trois publications annuelles permettent une analyse des tendances d'évolution et une mise à jour régulière de l'information :

Commission européenne, *L'emploi en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Degryse Christophe, Pochet Philippe (dir.), *Bilan social de l'Union européenne*, ETUI-REHS, OSE, SALISA, Bruxelles.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris.

Ouvrages cités dans le texte :

Auer Peter, Cazes Sandrine (ed.), 2003, *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, ILO, Geneva.

Baylos Antonio, 2006, « El acuerdo social sobre el empleo in España » (à paraître).

Boyer Robert, 2006, *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, CEPREMAP, Ed. Rue d'Ulm, Paris.

Cahuc Pierre, Kramarz Francis, 2005, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La documentation française, Paris.

CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale), 2005, *La sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques*, La documentation française, Paris.

Dayan Jean-Louis, 2002, *35 heures, des ambitions aux réalités*, La Découverte, Paris.

EIRO (European Industrial Relations Observatory), 2002, *Low-wage workers and the "working poor"*. Comparative study (www.eiro.eurofound.eu.int).

EIRO (European Industrial Relations Observatory), 2003, *Annualised hours in Europe. Comparative study* (www.eiro.eurofound.eu.int).

ETUC (European Trade Union Confederation), ETUI (European Trade Union Institute), 2005, *Benchmarking Working Europe 2005*, ETUC-ETUI, Bruxelles.

Freyssinet Jacques, 1997, *Le temps de travail en miettes*, Éd. de l'Atelier, Paris.

Freyssinet Jacques, Seifert Hartmut, 2001, *Negotiating collective agreements on employment and competitiveness*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.

Giddens Anthony, Blair Tony, 2002, *La troisième voie*, Seuil, Paris.

IRES, 2005, *Les mutations de l'emploi en France*, La Découverte, Paris.

Morley John, Ward Terry, Watt Andrew, 2005, *The State of Working Europe*, European Trade Union Institute, Bruxelles.

OCDE, 1994, L'étude de l'OCDE sur l'emploi, Paris.

OCDE, 2006, Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus, Paris.

Supiot Alain (dir.), 1999, Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Flammarion, Paris.

Transfer, 1998, « Working time policy in Europe », volume 4, n°4.