

Bruxelles dicte-t-elle les réformes du marché du travail en France ? Ce type de réformes a-t-il eu un impact sur l'emploi dans d'autres pays européens ? Jacques Freyssinet nous propose de replacer la loi d'habilitation n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 et ses cinq ordonnances d'application dans leur contexte européen et d'en tirer les conséquences politiques.

Une réforme sous contrainte européenne ?

Entretien avec
Jacques Freyssinet,
Chercheur associé à l'IRES

Semaine sociale Lamy : Quel est le poids de l'Europe dans les réformes du marché du travail en France ?

Jacques Freyssinet : Sous la présidence Barroso, l'Union européenne prônait la flexicurité. Cette

position s'est durcie avec l'intervention de la Troïka dans des pays comme l'Irlande, le Portugal, la Grèce et, dans une moindre mesure, de la Banque centrale européenne en Espagne et en Italie. Leurs recommandations étaient d'assouplir les conditions d'embauche et de licenciement, de décentraliser la négociation, de faciliter la révision des accords collectifs, d'éliminer tout ce qui rigidifie la fixation des salaires. Depuis la nomination de Jean-Claude Juncker, le langage est moins brutal. Peut-être aussi parce que l'Europe est sortie de la phase la plus forte de la récession. Les pays qui ne connaissent pas de grosses difficultés (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, etc.), ont peu à se préoccuper des injonctions de la communauté européenne. Ce qui ne les empêche pas de mener des politiques de flexibilisation plus ou moins fortes, mais finalement plus parce qu'elles correspondent aux orientations de leurs gouvernements.

La France, du fait de son déficit excessif, est quant à elle soumise à une procédure de suivi avec chaque année des recommandations. Celles-ci sont informellement négociées entre le gouvernement et la Commission avant d'être approuvées par le Conseil. On se demande toujours jusqu'à quel point il ne s'agit pas d'un levier qu'utilise le ministère de l'Économie et des Finances, et plus précisément la direction du Trésor, pour faire passer par Bruxelles des réformes qu'elle souhaite voir adopter en France. Cependant, l'influence de la Commission est indiscutable puisque ces dernières années le gouvernement français a marchandé des délais pour rétablir son déficit budgétaire en dessous de 3 % en échange d'un engagement de réformes « structurelles », soit une flexibilisation du marché du travail (éviter que le salaire minimum n'empêche l'embauche de salariés faiblement qualifiés, réduire les effets de seuil, décentraliser la négociation, limiter les procédures excessives en cas de



Le gouvernement est donc tenu de respecter ses engagements s'il veut continuer à bénéficier de délais sur le déficit budgétaire

licenciement, réduire les contraintes sur l'usage des CDD, etc.). Le gouvernement est donc tenu de respecter ses engagements s'il veut continuer à bénéficier de délais sur le déficit budgétaire. Il en va aussi de sa crédibilité auprès de ses partenaires européens, de sa légitimité dans les négociations européennes.

Les partenaires sociaux européens ont-ils un rôle actif ?

J.F. : Le rôle des partenaires sociaux européens sur ces questions est très faible. Le patronat est d'accord pour laisser faire la Commission qui prône la flexicurité, ce qui va dans le sens de ses intérêts. Il est par ailleurs réticent par principe à tout ce qui est de l'ordre de la production de normes dans le domaine social. La période Delors, a été une période favorable pour les syndicats européens puisque pour légitimer la mise en place du grand marché il a jugé nécessaire d'offrir une contrepartie sociale. Il a donc mené une politique de directive ou plutôt de menace de

directive en matière sociale si patronat et syndicats ne passaient pas d'accords à ce niveau. José Manuel Barroso a complètement levé cette

menace. Il y a depuis des accords dits volontaires, c'est-à-dire des accords de déclaration d'intention dont la mise en œuvre dépend uniquement des partenaires sociaux nationaux. La Confédération européenne des syndicats est de plus en plus critique à l'égard de cette inertie. Jean-Claude Juncker, en 2015, a tenu une grande conférence pour la relance du dialogue social. Difficile d'en voir les retombées concrètes. Notamment car le patronat est traditionnellement en position de réserve, voire d'hostilité, et ne bouge que s'il subit une pression suffisamment forte. Or la Commission ne souhaite pas ou n'est pas en état d'exercer cette pression et la plupart des gouvernements, via le Conseil, non plus. Je pense donc que le niveau européen reste intéressant comme un niveau de dialogue, de production de textes d'intention. Mais il n'y a pratiquement plus de production normative.

Que pensez-vous de la récente réforme du droit du travail ?

J.F. : Il y a à mon avis deux interprétations possibles,

mais pas contradictoires, sur la stratégie du gouvernement. La première est qu'il a considéré que le contexte lui était tellement favorable qu'il pouvait se permettre de passer outre les organisations syndicales en les divisant. Il a cru que de toute façon, la CFDT et la CFTC émettraient peut-être des objections ponctuelles, mais ne feraient pas d'opposition globale à la réforme. Il a cru aussi qu'en renforçant la négociation de branche, la CGT-FO serait dans la même attitude. Il a failli réussir sur ce point puisque c'est seulement après la sortie des ordonnances que les instances nationales de la confédération ont imposé une attitude plus combative. Enfin il n'y avait pas à s'occuper de la CGT puisqu'elle s'était déclarée opposée par principe à la réforme avant même d'en connaître le contenu. Je pense que ce contexte a conduit le gouvernement à aller assez loin dans le sens de la flexibilisation. Sûrement même trop loin puisque désormais toutes les organisations syndicales sont hostiles ou critiques. Même la CFDT est devenue relativement sévère sur sa version finale. La CFE-CGC s'est révélée combative et FO a très fortement durci sa position. La première interprétation possible est donc que le gouvernement a surévalué le rapport de force, ou en tout cas surestimé sa capacité à diviser les syndicats et à obtenir une semi-acceptation plus ou moins discrète. Il s'aperçoit maintenant qu'il est allé trop loin et doit gérer la situation.

La deuxième hypothèse, que certains soulèvent, est qu'il y aurait deux étapes : l'étape de la flexibilité, qui correspond aux ordonnances, suivie de l'étape de la sécurité avec les réformes de l'assurance chômage et de la formation professionnelle. Je demande à voir. Sur l'assurance chômage, Emmanuel Macron s'est engagé à 10 milliards d'économies. Difficile dans ce contexte de faire de la sécurité. D'ailleurs sa promesse d'extension du régime aux démissions et aux indépendants est aujourd'hui jugée par beaucoup d'experts comme ingérable. Quant à la formation professionnelle, il s'agit quand même de renforcer le contrôle de l'État. Même si ce n'est pas encore très précis, je doute que le gouvernement soit dans une démarche où les syndicats trouveront des compensations. Je suis donc perplexe sur cette deuxième interprétation. Le système donnant-donnant est disproportionné même s'il y a des contreparties non négligeables sur le renforcement de la branche.

Ce type de réforme a-t-il eu un impact sur l'emploi dans d'autres pays européens ?

J. F. : Il est très difficile d'identifier l'effet propre de ce type de réformes. Tout d'abord parce qu'elles s'opèrent dans des contextes macroéconomiques très différents et souvent changeants. Ensuite, parce qu'on est confronté à un problème de délais

d'impact. Sur quel horizon doit-on juger l'efficacité d'une réforme ? Six mois ? Cinq ans ? Les choses sont très différentes selon l'horizon retenu. On peut néanmoins s'attarder sur trois ou quatre exemples.

En Allemagne, il y a débat quant à l'impact de la réforme Hartz qui a permis la libéralisation du marché du travail, la précarisation de l'emploi et la restriction des droits à l'indemnisation pour les chômeurs. Dans les années qui ont suivi cette réforme, la situation de l'emploi s'est considérablement améliorée. Les réformes ont probablement contribué à baisser le chômage en permettant l'extension de toutes les formes de *mini jobs* et en exerçant une pression sur les chômeurs en baissant leur indemnisation pour qu'ils acceptent n'importe quel emploi. Résultat, le pays est champion d'Europe occidentale pour l'accroissement du taux de pauvreté au travail. Des millions de *mini jobs* se sont développés. Mais il est aujourd'hui admis que son effet est secondaire par rapport au mouvement de modération salariale qu'ont accepté les syndicats pendant une dizaine d'années. Des accords au niveau des branches et surtout des entreprises de flexibilisation et de réduction du temps de travail et aussi de baisse des salaires en contrepartie d'engagements sur

l'emploi et l'investissement ont été conclus. L'Allemagne est ainsi passée de près de 10 % de taux de chômage à seulement

quelques points sans augmentation de la quantité totale d'heures de travail rémunérées. C'est uniquement un effet de partage du travail, principalement par les *mini jobs* mais aussi par des techniques comme la flexibilité du temps de travail, le chômage partiel, etc.

Même diagnostic pour le Royaume-Uni où la protection de l'emploi est quasiment inexistante, sauf par application des directives européennes d'ailleurs sous menace de disparition avec le Brexit. On constate une réduction du chômage – le pays est quasiment au plein-emploi – liée à la prolifération des emplois précaires. Il y aurait entre un et deux millions de contrats zéro heure. De sorte que tous les économistes anglais travaillent sur le *productivity puzzle* (puzzle de la productivité). Selon les chiffres du gouvernement britannique, la productivité horaire au Royaume-Uni est de 27 % inférieure à celle de la France. Là encore, le problème du chômage a été résolu en multipliant les petits boulots à très faible productivité.

Plus près du modèle français, en Espagne, les réformes ont coïncidé avec une reprise rapide de la croissance économique. Il y a donc eu une création d'emplois très importante mais qui s'explique essentiellement par cette reprise. La réforme engagée par le gouvernement espagnol voulait lutter contre la dualité du marché du travail en



Le gouvernement a considéré que le contexte lui était tellement favorable qu'il pouvait se permettre de passer outre les organisations syndicales en les divisant

UNE RÉFORME SOUS CONTRAINTE EUROPÉENNE ?

●●● affaiblissant les protections attachées aux CDI pour encourager les employeurs à y recourir. Mais la part des emplois précaires n'a pas évolué. La réforme est donc restée sans effet dans ce domaine. À l'inverse, l'Italie ne connaît pas de reprise économique. Mais il est trop tôt pour dire si la reprise des embauches est liée ou non à un effet d'aubaine. Le gouvernement italien a en effet, en même temps que le *Jobs Act*, offert des avantages financiers importants et provisoires aux entreprises qui embauchaient sous les nouveaux contrats à durée déterminée de type « *Cahuc* », c'est-à-dire avec des protections croissantes – donc très faibles au départ. Le pays a donc enregistré une poussée conjoncturelle et probablement provisoire d'embauches en contrats à durée déterminée. Nous n'avons pas assez de recul pour évaluer ses effets.

Dans une étude IRES récemment publiée, vous laissez entendre que la réforme française n'aura d'effet que si les employeurs s'en saisissent.

J. F. : Je pense que des mesures de ce type n'ont aucun effet mécanique sur l'emploi, elles changent simplement l'attitude et le comportement des employeurs. Ce qui n'est pas négligeable. Mais elles ne changent ces comportements que si les employeurs ont des perspectives de reprise durable de la croissance. Auquel cas, ce type de réforme peut peut-être accélérer leurs comportements d'embauche. L'OFCE a d'ailleurs renoncé à évaluer son impact sur l'emploi car il n'existe pas de base d'évaluation de ces mesures qui reposent essentiellement sur un hypothétique changement durable de comportement des employeurs. ■

Propos recueillis par Sabine Izard