



Reducing Precarious Work

REDUIRE LA PRÉCARITE DE L'EMPLOI EN
EUROPE EN PASSANT PAR LE DIALOGUE
SOCIAL

RAPPORT D'ETUDE SLOVÉNIE

Miroljub Ignjatović

Aleksandra Kanjuo Mrčela

Université de Ljubljana

A European Commission project (DG Employment, Social Affairs
and Equal Opportunities VP/2014/004)

Aperçu

Au cours des 25 dernières années les changements survenus sur le marché de l'emploi ont résulté de différentes mesures politiques et de processus sociaux et économiques tels que la restructuration économique et la privatisation, les pressions de l'internationalisation et l'adaptation aux normes UE et aux politiques d'emploi européennes, et les faillites et licenciements massifs en périodes de crise. Le marché du travail a répondu à ces changements par un plus grand assouplissement, caractérisé par une part croissante de travailleurs sous contrats d'emploi flexibles, comme les CCD ou le temps partiel, ou encore les emplois étudiants, les contrats de « travail civil » et le travail indépendant – et par une intensification du travail pour les travailleurs ayant conservé leur emploi. Par conséquent, la Slovénie a enregistré une segmentation accrue du travail accompagnée de plus grandes disparités en matière de droits du travail et de protection sociale entre les types de contrats d'emploi.

Ce rapport d'étude souligne les défis non négligeables que représentent la mise en évidence, la prise en compte et la réduction de l'emploi précaire en Slovénie. La précarité de l'emploi touche tout aussi bien les formes d'emploi standard que les formes atypiques sous l'effet de quatre « écarts de protection » interconnectés : les droits du travail, la protection sociale et l'insertion, la représentation et la mise en application. Le rapport résume les résultats de trois études de cas qui ont examiné la capacité des travailleurs, des syndicats et des employeurs à réduire l'emploi précaire par le biais du dialogue social.

La flexibilisation du marché de l'emploi slovène

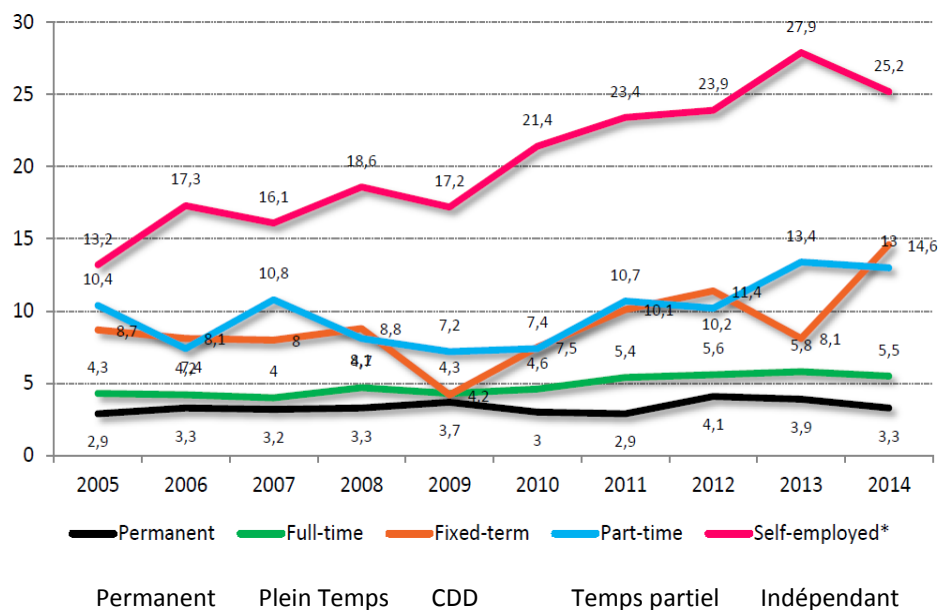
Malgré les problèmes liés à son marché de l'emploi de plus en plus fragmenté, la Slovénie était considérée, jusqu'en 2008, comme l'un des pays en transition ayant obtenu les meilleurs résultats, avec un chômage en rapide baisse, de très faibles taux de pauvreté, peu d'inégalité, et un PIB en hausse. La situation a changé avec la crise économique et financière. Depuis 2008, les tendances de l'emploi se sont dégradées pour une part croissante de la force de travail en Slovénie, entraînant des effets multidimensionnels dont la dégradation des niveaux de vie et des conditions de travail, une plus forte incidence de risques psychosociaux, un sens plus aigu de précarité parmi les travailleurs, ainsi qu'une augmentation du risque de pauvreté dans la société slovène.

La hausse des taux de pauvreté, notamment après 2008, a touché tous les segments de la société, particulièrement pour les chômeurs et les salariés sous contrat d'emploi flexible (figure 1), signalant de très fortes inégalités au sein de la société et une forte interdépendance entre le niveau de vie d'un individu et sa position sur le marché du travail. Les taux de pauvreté dans l'emploi sont étroitement liés au type de contrat d'emploi et à la forme d'emploi ou de travail effectué. De manière générale, un fort taux de risque de pauvreté est étroitement lié aux bas salaires et à l'emploi dans un secteur à faibles taux de rémunération. Par ailleurs, les bas salaires dans certains secteurs s'expliquent par de nombreux facteurs autres que la productivité, dont la combinaison de formes plus flexibles de travail à l'intérieur d'un même contrat d'emploi.

Les tendances ci-dessus qui ont infléchi le processus de flexibilisation sur le marché slovène du travail ont également entraîné certains problèmes relatifs à la segmentation plus poussée du marché de l'emploi, principalement par rapport à l'âge des travailleurs à contrat d'emploi flexible. Les jeunes (15-24 ans) n'ont pas vraiment la possibilité de refuser les formes d'emploi flexible proposées par les employeurs. Le manque de solutions de rechange encourage les employeurs à « concentrer » les jeunes dans certains emplois flexibles, en particulier les CDD et le temps partiel. Pour ces deux formes d'emploi la part de jeunes par rapport à l'ensemble de toute la population active jeune est l'une des plus fortes d'Europe. Cette situation crée des difficultés supplémentaires pour les jeunes, par exemple un manque d'indépendance financière qui les empêche de louer ou d'acquérir un logement et retarde l'âge du mariage et de la parentalité.

Figure 1. Risque de pauvreté en fonction du contrat d'emploi, 2005-2014

Source: Eurostat (SILC) 2015, *SORS.



La mise en évidence des écarts de protection en Slovaquie

La loi de 2013 sur les relations du travail (ERA-1) visait, selon les auteurs, à établir l'équilibre entre une protection adéquate des salariés et l'adaptabilité aux conditions du marché. Le point de départ dans la préparation de cette nouvelle législation était le besoin d'assurer une plus grande égalité de traitement entre les travailleurs à contrat de travail de durée indéterminée et les travailleurs à contrat d'emploi de durée déterminée ou d'autres formes d'emploi flexible de sorte à réduire la segmentation du marché et les coûts élevés de la main d'œuvre. Il a été reproché à la mise en vigueur de cette législation de dégrader les droits des salariés sous CDI et de privilégier en quelque sorte les emplois flexibles. Dans la pratique, cette réforme semblait donc réduire les normes et droits d'ensemble de la force de travail slovaque.

i) Les droits du travail et les écarts de protection sociale

Le contrat à durée indéterminée représente la forme standard ou typique de relation de travail en Slovaquie. Elle sert de référence dans la Loi sur la relation de travail pour réguler tous les autres contrats d'emploi. Le contrat est conclu pour une période indéterminée sauf stipulation contraire. En comparaison avec d'autres types de contrats d'emploi (durée déterminée, temps partiel ou intérimaire), le contrat d'emploi à durée indéterminée garantit au salarié toute la gamme de droits du travail et de protection sociale. Donc, du moins en principe, ce type de contrat offre un niveau de sécurité important en termes de durée de l'emploi et en termes de droits dans l'emploi et de protection sociale.

Etant donné le corpus de droits relativement important qui est garanti directement par l'employeur (dans le cadre des droits du travail), ou indirectement (par les cotisations sociales et les taxes), cette forme d'emploi standard s'avère relativement coûteuse pour l'employeur par rapport à d'autres formes d'emploi. En revanche, elle peut promouvoir la loyauté et la motivation des salariés par rapport au travail et à l'organisation. Comparés à la forme d'emploi standard, les contrats CDD, temps partiel et intérimaire assurent les mêmes droits qualitatifs ajustés en fonction de la durée contractuelle de l'emploi.

Indépendamment de leur statut relativement protégé sur le marché de l'emploi slovène, les salariés à contrat d'emploi à durée indéterminée font face à un certain nombre de problèmes liés à la dégradation des normes et aux différences entre les dispositions juridiques et la pratique. Les écarts majeurs au niveau des droits du travail et de la protection sociale entre emplois standard et formes d'emploi atypiques sont les suivants:

Les écarts d'admissibilité : l'accès aux allocations chômage est restrictif même avec les modifications positives et inclusives apportées par l'introduction en 2010 de la Loi sur la réglementation du marché de l'emploi. Des catégories de salariés restent inadmissibles en matière d'assurance-chômage, à savoir les salariés en CDD qui ont travaillé moins de neuf mois au cours des derniers 24 mois et les primo-demandeurs (qui ont moins de 30 ans et sont inscrits depuis moins de 6 mois auprès du Service de l'Emploi en Slovénie).

Les écarts des normes minimum : En ce qui concerne le niveau du salaire minimum national, la Slovénie enregistre une hausse prononcée en 2010 (22%) mais il ne correspondrait qu'au seuil du coût de la vie.

Les écarts d'insertion : le marché du travail slovène se caractérise par une forte segmentation selon l'âge, les travailleurs de la première tranche d'âge étant plus susceptibles d'occuper un emploi standard stable et les jeunes travailleurs plus à risque de se retrouver dans des emplois flexibles.

Les écarts de revalorisation: Si les mesures d'austérité introduites par la loi sur l'équilibre fiscal (adoptée en 2012) visaient à consolider les finances publiques, elles ont eu cependant un effet défavorable sur l'économie et l'emploi en Slovénie, ainsi que sur la société. Par ailleurs, les coupes budgétaires et la crise financière dans le pays ont eu un impact négatif sur la mise en application de programmes liés aux cinq segments de la Politique active de l'Emploi. Avec des dépenses relatives au politiques actives de l'emploi bien inférieures à la moyenne européenne, les programmes slovènes sont encore plus dépendants aujourd'hui des financements européens.

Outre ses effets sur les allocations chômage et les mesures politiques actives de l'emploi, la loi sur l'équilibre fiscal impacte aussi négativement le secteur public slovène du fait de restrictions sur l'embauche d'intérimaires, promotion de travailleurs déjà employés dans le secteur public, et de gel des salaires. Certaines mesures, comme les restrictions imposées sur les contrats de droit civil, les droits d'auteur ou les contrats de travail et le travail étudiant, peuvent, de manière paradoxale, avoir l'effet collatéral de réduire la segmentation du marché de l'emploi slovène. Dans l'ensemble, néanmoins, ces mesures d'austérité risquent d'entraîner une féminisation de la précarité dans le secteur public slovène où les femmes sont sur-représentées.

ii) Les écarts de représentation

Les écarts de représentation sont importants sur le marché du travail slovène. Premièrement, nous pouvons dégager un ensemble d'écarts institutionnels qui sont dus au passage d'une adhésion obligatoire à une adhésion volontariste qui a fait que les organisations patronales et syndicales ont perdu une bonne part de leur force quantitative.

Deuxièmement, le rapport complet met en évidence des écarts de participation. En dépit de la baisse du nombre de leurs membres les syndicats slovènes occupent une position encore relativement forte dans diverses négociations tripartites. La portée des accords collectifs reste près de 100% dans les secteurs à conventions collectives. Par contre la couverture est plus importante pour les travailleurs occupant un emploi standard, soit à durée indéterminée et à plein temps. Alors que les syndicats représentent officiellement les travailleurs dans des emplois plus flexibles, dans la pratique les intérêts des deux catégories de travailleurs peuvent s'opposer. Dans ces cas les syndicats soutiennent souvent la première catégorie. En outre les travailleurs occupant des emplois flexibles semblent moins proactifs pour se syndicaliser et font face à des restrictions imposées par l'employeur. Dans la pratique donc, les salariés à emploi flexible sont moins

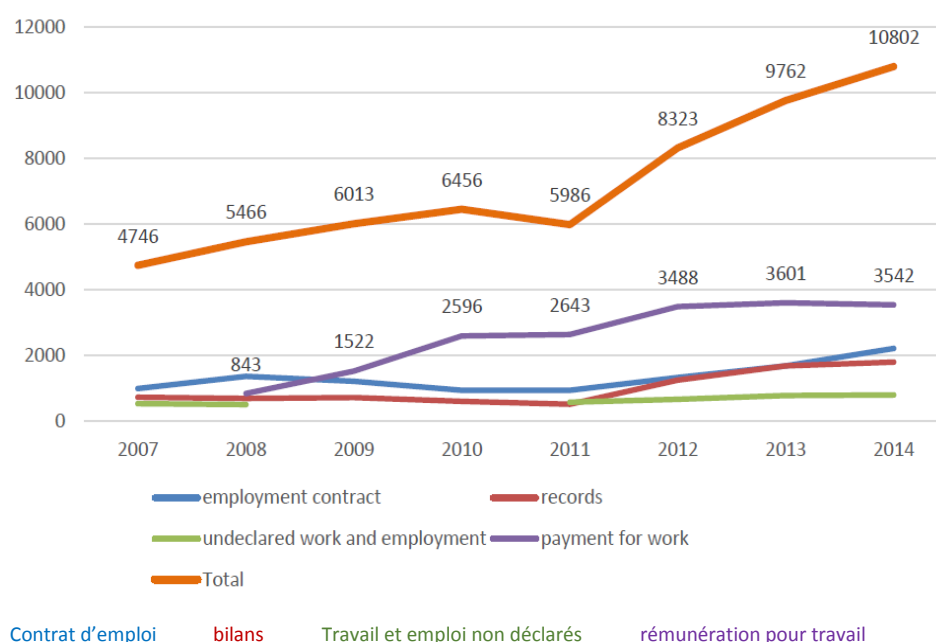
représentés par les syndicats et ne sont pas habituellement représentés dans les grandes confédérations syndicales.

iii) Les écarts de mise en application

Ces écarts se présentent sous trois formes. La première concerne les *écarts de mécanisme*. Selon les experts consultés dans le cadre de cette étude la Slovénie dispose d'une législation du marché du travail relativement moderne qui offre une protection élevée à la force de travail. Cependant ces experts étaient d'accord pour souligner qu'il existe un écart important entre les dispositions *de jure* et la pratique *de facto*. En tant que l'une des institutions les plus importantes pour prévenir les violations de la législation du marché de l'emploi l'Inspection du Travail est devenue plus active au cours des dernières années et documente le nombre croissant de violations observées (figure 2).

Figure 2. Tendances des violations de la législation du travail les plus souvent mises en évidence

Source: Inšpektorat RS za delo 2015.



Le deuxième type d'écart de mise en application se rapporte aux *écarts de sensibilisation*. Les modifications fréquentes apportées à la législation font que les employeurs, les responsables RH et surtout les salariés ou les travailleurs ont du mal à se maintenir informés de leurs droits et obligations. Troisièmement, les *écarts de couverture* sont dus au manque de connaissances sur le nombre de sites de travail non enregistrés et l'incidence de l'emploi informel ou illégal, et (au moins officiellement) la mesure des contrats civils.

Trois études de cas sur la précarité

Le groupe de recherche slovène a retenu trois études de cas pour montrer comment divers processus du dialogue social, avec une définition large, peuvent réduire la précarité de l'emploi. Les trois cas étudiés reflètent des types de dialogue et des contre-réponses variées, les journalistes adoptant une approche plus individualiste, les travailleurs de la distribution une forme de dialogue sectoriel plus classique, tandis que les jeunes sont partagés entre une majorité individualiste et une minorité favorisant une approche plus inclusive et plus proactive qui aborderait les questions de précarité à l'échelon national.

i) La jeunesse: Comment éviter un avenir précaire?

Les jeunes apportent de nouvelles aptitudes acquises lors de leurs études ainsi que de nombreuses compétences techniques et sociales. Malgré ces avantages la conjoncture économique liée aux stratégies patronales ont transformé les chances offertes aux jeunes en formes d'emploi flexible principalement, entravant ainsi la capacité des jeunes à passer facilement des études à l'emploi. Leur grande flexibilité en matière d'emploi (CDI et temps partiel, diverses formes de travail étudiant et emploi intérimaire ou occasionnel) affecte l'incidence du passage d'un emploi à un autre et le risque de chômage. Ces déterminants impactent sur leur indépendance sociale et économique. Les entretiens avec des experts révèlent que les jeunes slovènes s'inquiètent pour leur avenir et sont pessimistes à cet égard. Une solution retenue est de prolonger ses études en attendant de meilleures chances sur le marché du travail. Une autre stratégie consiste à prendre un emploi étudiant régulé (réservé aux étudiants et lycéens). Les jeunes sont donc contraints de repousser leurs projets d'avenir sur les plans social et professionnel.

On peut noter un autre facteur de désenchantement pour les jeunes occupant un emploi étudiant. En effet ils gagnent parfois plus en travaillant comme serveurs que dans la profession qui les attend. Certains envisagent de quitter la Slovaquie à la recherche d'un meilleur emploi. Ceux qui ont la chance d'avoir déjà obtenu un emploi rémunéré en Slovaquie rapportent plusieurs formes d'exploitation dont de faibles rémunérations, des horaires très lourds et de mauvaises conditions de travail, ce qui affecte leur santé. La plupart des jeunes n'ont pas de réponse appropriée dans ces conditions. Ils sont résignés, pragmatiques et ont généralement recours à des stratégies de survie à court terme. Ils acceptent tout emploi disponible sans résistance individuelle ou collective.

Il convient de noter cependant qu'un petit groupe de jeunes proactifs essaient de trouver une solution au problème de la précarité dans l'emploi par le biais de l'action collective à l'échelon national. Trois associations se sont formées récemment : le Mouvement pour le travail décent et la société de protection sociale, le syndicat Mladi (Jeunesse Plus) et le syndicat des travailleurs précaires.

ii) Les journalistes et autres employés des médias à RTV Slovaquie

Le secteur des médias en Slovaquie n'échappe pas aux processus de précarisation. Un nombre de facteurs sont à retenir: la privatisation et la commercialisation des médias depuis le début des années 2000, les pressions continues exercées sur les coûts du travail, les mutations technologiques et changements connexes dans l'organisation du travail, ainsi que la dégradation des conditions économiques liée à la dernière crise.

Le cas des journalistes slovènes est le plus visible mais de nombreuses autres professions (éditeur, cameraman, metteur en scène, etc.) sont elles aussi touchées. La question majeure se rapporte aux changements apportés aux contrats de travail et les modifications qui en découlent pour la protection sociale. Les changements de la structure de participation dans les médias slovènes ont renforcé la pression sur les responsables d'accroître la production et de réduire les charges salariales. Etant donné que les droits des salariés occupant un emploi standard sont mieux régulés, individuellement et collectivement, que pour les emplois de « travail civil », une pression constante s'exerce sur les responsables pour réduire l'utilisation de contrats d'emploi standard et d'embaucher plus de travailleurs indépendants dans le cadre de contrats de « travail civil » (contrat de « droits d'auteur »). Ces développements ont approfondi les écarts en matière de protection, de mise en application et de représentation.

Un changement important est la déprofessionalisation du travail dans le secteur des médias, ainsi qu'une individualisation croissante des journalistes renforcée par le fait qu'ils ne sont pas en mesure d'engager des procédures de recours collectif contre leur employeur. Les syndicats peuvent fournir un soutien juridique mais les travailleurs individuels se retrouvent seuls face à des procès lents (souvent plusieurs années) et coûteux.

Les journalistes employés par RTV Slovaquie, un service public d'importance culturelle et nationale, sont traités comme des salariés du secteur public. Cependant RTV Slovaquie a exacerbé le risque d'emploi précaire pour les

journalistes, cameramen, éditeurs et metteurs en scène en ayant de plus en plus recours aux contrats de travail civil. Ces salariés sont nombreux à travailler depuis une dizaine d'années et plus avec de tels contrats d'emploi et sans pouvoir s'attendre à passer à un contrat standard. En 2007 le Syndicat slovène des journalistes a introduit une catégorie de journalistes contractuels (indépendants et freelance) afin de valoriser leur statut.

Tout récemment, après avoir évité pendant longtemps de traiter la question de l'emploi précaire à RTV Slovénie, et en réponse aux actions syndicales, la direction a conclu un accord sur l'emploi à temps partiel avec trois syndicats de RTV Slovénie et le Syndicat slovène des journalistes. L'accord stipule que RTV Slovénie doit fournir un emploi régulier à plus de 250 salariés employés jusqu'ici sous des contrats de travail civil, indépendamment des clauses prévues dans le contrat d'emploi.

iii) Les travailleurs de la distribution: des exemples de nouvelles initiatives communes

En Slovénie le secteur de la distribution se caractérise par une expansion rapide des entreprises privées, suite à la privatisation d'anciennes entreprises d'Etat ainsi que l'arrivée de chaînes commerciales étrangères depuis 1991. La part des conventions collectives est de 100% et les partenaires sociaux (deux syndicats et trois organisations patronales) considèrent que le dialogue social a réussi. Cependant les représentants du plus grand syndicat de la distribution critiquent les bas salaires offerts dans le secteur, les inégalités entre les hommes et les femmes, et les disparités considérables entre différents employeurs lorsque la législation et les conventions collectives ne sont pas mises en application.

Il y a un niveau élevé d'emploi précaire, caractérisé par des horaires lourds et une forte intensité de travail au cœur de la culture organisationnelle des commerces de détail. Les formes majeures d'emploi flexible sont le temps partiel, les contrats à durée déterminée (étudiants, intérimaires, travailleurs étrangers), faux travail indépendant, travail posté et travail dominical.

L'emploi à temps partiel (comme forme d'emploi à horaires intensifs) a été introduit par des entreprises étrangères soucieuses d'assurer une organisation flexible du travail. Pour les salariés qui travaillent entre 25 et 30 heures par semaine, souvent avec des horaires imprévisibles et des heures supplémentaires, le temps partiel a des conséquences négatives à court et à long terme. Par ailleurs, l'emploi à temps partiel souffre d'une lacune de protection sociale, particulièrement pour les pensions de retraite. Les délégués syndicaux soulignent que de nombreux salariés à temps partiel assurent en fait plus d'heures ouvrées que leur contrat d'emploi ne prévoit et qu'il y a deux réalités, même trois selon qu'il s'agisse des salariés, des employeurs ou des inspecteurs.

Nos données empiriques montrent qu'il existe des écarts importants, en matière de mise en application, entre les normes relativement élevées de la législation slovène sur l'emploi et de la réglementation commune d'une part, et les pratiques de mise en application des normes de l'autre. Les données obtenues sur la précarité accrue dans le secteur de la distribution révèlent une baisse de la qualité du travail des salariés à emploi standard (multiplication des tâches, horaires allongés et non respect des droits en matière de pauses et d'horaires) ainsi qu'une prolifération de formes d'emploi précaire (temps partiel, travail étudiant, intérimaires et travailleurs migrants).

Les réactions syndicales à la flexibilité accrue et à la dégradation des conditions de travail dans le secteur de la distribution sont novatrices en ce sens que les syndicats ont décidé de remplacer les stratégies classiques de représentation et de lutter pour les intérêts des travailleurs en proposant des solutions qui atténueraient les conséquences de la précarité. Ces solutions incluent :

- Une collaboration étroite avec les employeurs et leurs associations en vue de lancer des programmes de formation et de sensibilisation centrés sur les personnes pour répondre aux problèmes croissants

en matière de santé et de sécurité (comme le stress au travail). Les partenaires sociaux soutiennent ainsi les travailleurs par le biais de stratégies d'adaptation à la dégradation des normes du travail, les emplois auparavant stables et convenablement rémunérés étant remplacés.

- Un colloque syndical récent sur le temps de travail dans la distribution a permis aux partenaires sociaux de débattre des problèmes connexes, souvent liés à des violations des réglementations collectives. Les conclusions formulées dans le cadre du colloque envisageaient des activités éducationnelles et des efforts communs des partenaires sociaux en matière de conventions collectives. Bien que cette forme de collaboration soit certes positive, l'on peut se demander si la sensibilisation est suffisante pour remédier aux violations directes de la législation en cours.

Renseignements et remerciements

L'équipe de recherche de Slovénie: Aleksandra Kanjuo-Mrčela (Professeur de Ressources humaines et Gestion sociale), Miroљub Ignjatović (Professeur adjoint), Faculté des Sciences sociales, Université de Ljubljana.

Remerciements: Nous souhaitons remercier tous les répondants de notre étude, y compris les experts en matière d'emploi et de travail, ainsi que les responsables et les délégués syndicaux des quatre études de cas. Nous remercions également la Commission européenne d'avoir financé notre étude.

Pour plus de renseignements, consulter le site: <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Our-research/Current-projects/Reducing-Precarious-Work-in-Europe-through-Social>.