

Le rebond du « modèle continental » dans la crise, éléments sur l'expérience de l'Autriche

Bernard Gazier

Université Paris 1

Intervention pour le Conseil
d'Orientation de l'Emploi, 13 mars 2012

Justification et contenu

- Allemagne, Autriche, Pays-Bas s'en tirent mieux que les autres pays européens dans la crise, quasi plein – emploi ?
- Faire la part d'une meilleure orientation productive et (pour Allemagne et Autriche) d'une démographie déclinante
- Beaucoup de travaux et de débats sur l'Allemagne -> focus ici sur l'Autriche
- Petit pays (comparable à la Région Rhône-Alpes, à la Suisse), performances macro discrètes -> se centrer davantage sur l'organisation et l'ajustement du marché du travail
- 1. Quelques données d'ensemble, focus sur un dispositif phare : les « fondations de travail »
- 2. Les modèles sociaux « continentaux » ou économies « coordonnées » dans la crise (et la France face à eux) : quelques réflexions plus générales

Autriche : données de cadrage

- Etat fédéral avec 9 « Bundesländer » (régions)
- Gouvernance « corporatiste », recherche de compromis avec les partenaires sociaux
- Apprentissage à l'Allemande, « marchés professionnels »
- Assistance plus favorable qu'en All. (réforme sept 2010) minimum 2011 : 1 personne seule 753 E / mois, 1 couple 1129 E
- Population 8 millions
- Pop active 4 millions
- Taux de chômage : 4,8 % 2009, 4,4 % 2010
- Taux d'activité 2009 : 71,6 % (UE 64,6)
- Taux d'activité seniors 41,1%
- % CDD : 9,1% (UE 13,5 %)

La réforme des indemnités de départ (2003)

Ancien système

- Date de 1921, pour les « cols blancs ». Etendu en 1979 aux « cols bleus »; faible couverture (1/3)
- Montant de l'indemnité, croissant avec l'ancienneté : de deux mois de salaire (pour 3 ans) à 12 mois (pour 25 ans)
- Pb de liquidité pour les firmes

« Abfertigung Neu »

- 4 motivations : faciliter la mobilité, résoudre le pb de liquidité, généraliser la couverture et développer une composante capitalisation de la retraite

- Paiement direct aboli; cotisation de 1,53 % du salaire brut à un fonds de prévoyance, compte individuel
- Fin d'un emploi -> paiement du capital ou continuation de l'accumulation du capital (jusqu'à la retraite)
- Couverture : 2/3 des travailleurs en 2008; coexistence des 2 systèmes
- Les travailleurs se font payer immédiatement la somme à laquelle ils ont droit (pas de développement de cette forme de retraite par capitalisation)

Réponses à la crise 2008 - 2009

- Baisse PIB en 2009 : - 4 % (- 6% en composante cyclique)
- Baisse emploi : - 1,8%
- Baisse heures travaillées : - 5,2 %
- Hausse chômage + 57000, soit + 32% (au total 200000 chômeurs Eurostat, 260000 inscrits au SPE)
- Hausse mises en formation + 16000 (total 60000)
- Hausse mesures « actives » + 31,4 % (20% du total), y compris des subventions à l'emploi; intensité de l'effort en % PIB, rapportée à 1% de chômeurs, 0,15% (Danemark 0,34 France 0,11, All. 0,09 UK 0,06, EU 0,03)
- Hausse mesures « passives » + 21,6 %
- Maximum chômage partiel: 40000 personnes d'avril à septembre 2009; moyenne 2009 : 26000, avec baisse moyenne de 25 % du temps de travail; contribution minimale à la baisse des heures travaillées (50% baisse heures sup, 50% baisse durée de référence)

(D'après Bmask 2009 et 2010, Stiglbauer 2010)

Les fondations de travail autrichiennes, le principe initial

- La restructuration est annoncée six mois à l'avance
- Capital de la fondation, donné par l'entreprise
- Création de cellules de reclassement stabilisées, qui opèrent tant que les travailleurs ont besoin d'elles : orientation, bilan, formation, coaching, aide au placement
- Les « partants » donnent 50% des intérêts de leurs indemnités de départ à la Fondation, qui bénéficie classiquement de l'appui du Service Public de l'Emploi pour les indemniser et les former...
- ...et les « restants » financent les formations complémentaires des « partants » (0,5 % de la masse salariale)
- Les « partants » sont des volontaires aux compétences et aux motivations variées

Les FT, création et premiers élargissements (1987 – 2000)

- 1987. Voest-Alpine Stahlstiftung (12 entreprises impliquées, 81 en 2011)
- 1993 – 1998 : Elargissements 1 : des cas, des publics;
- Stabilisation par une loi (1998)
- Mises en réseau, exemple du Fonds Viennois de Promotion de l'Emploi (1995)
- 4 types de fondations :
 - - d'entreprise
 - - en cas d'insolvabilité
 - - de branche
 - - régionale (inclut les PME et les fins de CDD)
- 1998, les personnes déjà au chômage peuvent s'inscrire

2000 – 2009, seconde génération d'élargissements

- De la déclinaison à la démultiplication : un substitut à l'apprentissage ?
- 2002 : Fondations d'Outplacement et d'« Implacement » : former des chômeurs max 3 ans voire 4 (>50 ans) à des qualifications directement adaptées aux besoins des firmes
- Stiftungähnlichen Massnahmen (SAM) = FT, mais gérées par le SPE
- Fondations centrées sur des groupes (jeunes, chômeurs de longue durée, personnes reprenant un emploi) : Zielgruppenstiftungen
- Réforme en 2009 face à la crise : Jugendstiftung
- 2007 : Outplacement FT : 79
Implacement FT: 114
2009 : Outplacement : 141
Implacement FT : 175

On peut créer une FT en 14 jours à Vienne...

Evaluation (1)

- 2009 : 7700 participants, flux d'entrée 10743; durée moyenne d'intervention, 300 jours
- 60% « Implacement », 40 % « Outplacement », dont 45% fondation d'entreprise, 45% régionale, 10% insolvabilité
- Effets bruts (2005) : 1 an avant la FT, 67% étaient en emploi; 1 semaine avant, 17% en emploi
Juste après la FT, 51% en emploi, 31% au chômage
1 an après la FT, 69% en emploi, 11% au chômage

Evaluation (2) : effets nets

- Winter – Ebmer 2001 : méthodologiquement satisfaisante, mais un peu ancienne (1987 – 1998); 2000 bénéficiaires vs 15000 non bénéficiaires; observations de 1 jusqu'à 5 ans après la FT : en moyenne 45 jours d'emploi en plus; gains salariaux + 5%; bilan coût-avantage positif
- Kellermayr, Niederberger et Sepp 2008 : une « success story » : Etablissement qui ferme, 240 emplois détruits; groupe FT : 97 et groupe de contrôle 97. 3 mois après FT, 75% du groupe FT en emploi, contre 49 % du groupe de contrôle; 24 mois après FT, 83% vs 66% (avec 6% au chômage vs 15%)
- mais peut-être biais de sélection ? Longuement traité par Winter-Ebmer
- FT, mesure « intensive », relativement coûteuse en argent et en coordination, mais excellente réputation; la FT sécurise les salariés et rend les firmes attractives
- Plus appréciée des jeunes que des seniors (qui préfèrent des indemnités)

Quelle transférabilité pour la France ?

Tristesse de la « bonne pratique » autrichienne.

Il faut : des compétences avérées et transférables, pour une main-d'œuvre relativement homogène...

... des relations de confiance entre partenaires sociaux...

... un marché du travail qui reste sous contrôle (en Autriche, taux de chômage autour de 4 - 5 %; taux de conversion CDD → CDI = 50 %, en France = 20 %).

Recherche d'« équivalents fonctionnels » ?

Le CTP est un « équivalent fonctionnel » partiel

- Éléments sécurisants : maintien du salaire, durée longue (12 mois), statut de stagiaire de la formation professionnelle
- Incitations au retour à l'emploi, compensation d'éventuelles pertes de salaires, possibilité de retour dans le dispositif
- Accompagnement renforcé et référent unique dans une logique de reconversion professionnelle
- Financé et piloté par l'Etat
- Mais reste expérimental et n'associe pas directement les partenaires sociaux et les collectivités locales

Des modèles ?

- Esping-Andersen : Modèle continental » (Bismarck, corporatisme, familialisme), vs universalisme minimal « anglo-saxon » et universalisme ambitieux « nordique »
- « modèle continental », entre deux chaises, injuste et rigide... et condamné à se « flexibiliser » dans la crise car l'« équilibre haut » nordique est trop cher
- Y a-t-il un « modèle méditerranéen » ? Petit noyau corporatiste protégé vs activités dérégulées ou souterraines, prégnance de la famille
- Hall et Soskice, une autre typologie : modèles LME (liberal market economies), CME (coordinated market economies) et ME (mediterranean model, qui inclut la France)

Intérêt du recours aux « modèles » pour comprendre les ajustements nationaux dans la crise

- Focus sur des caractéristiques différentes du marché du travail : différentes interactions prix x quantités x qualités (avec les fondations de travail et le CTP, ajustement par les qualités : la formation/réorientation professionnelle)
- Les trois effets de la crise : choc, révélation, accélération
- (Lallement 2011) Des ajustements différents dans la crise : Economies « coordonnées », ajustement par flexibilité interne et chômage partiel; économies libérales, ajustements par le chômage et la flexibilité externe; économies méditerranéennes par un accroissement du dualisme

Table 2. Labour market regulations and varieties of capitalism

	LMEs	CMEs	MEs
Labour market characteristics	Weak employment protection Secondary and external markets	Intermediate level of employment protection, mobility facilitated by high levels of generic qualifications/skills Occupational markets	Strong employment protection Internal markets, labour market segmentation
Preferred instruments of employment adjustment	External flexibility: redundancies, wage flexibility	Internal flexibility: working time, functional flexibility	Dual flexibility: protection for the core labour force and precarity

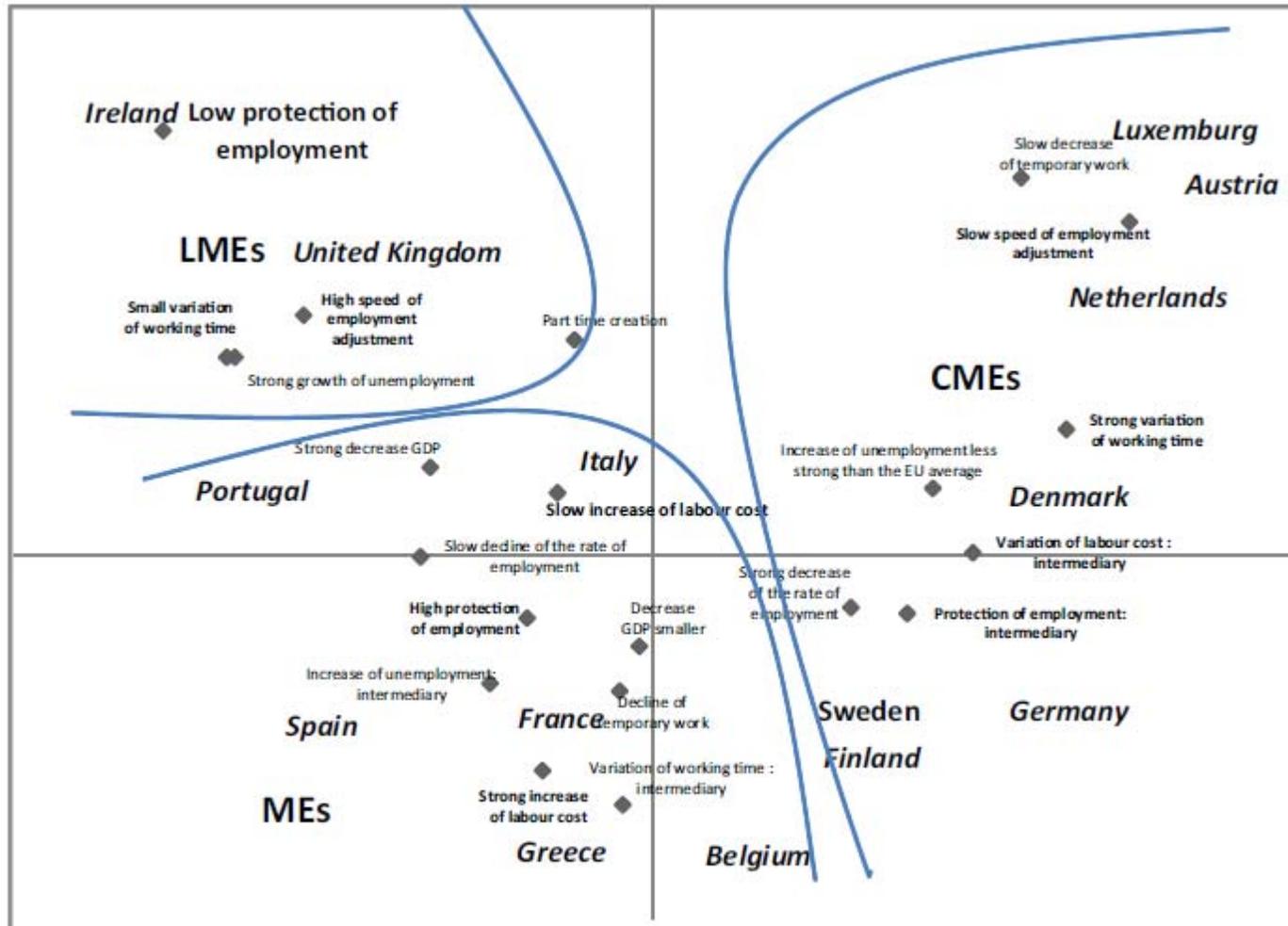


Figure 3. Forms of employment adjustment (2008-9) and varieties of European capitalism

Raisonner en termes de « modèles » : d'importantes limites

- Mises au pluriel indispensables : le modèle nordique n'est pas homogène (Suède / DK); la Suisse est traitée comme un modèle à « l'anglosaxonne » par l'OCDE en 2006 (car faibles dépenses de protection sociale)...
- Cas particulier de la France, tantôt vue comme « continentale » tantôt comme « méditerranéenne » et cherchant, par une déréglementation encadrée, à se rapprocher du modèle anglo-saxon
- Exemple d'arrangement hybride en France : la CSG « beveridgienne » dans un ensemble « bismarckien »
- Et l'on n'a vu que la première partie du cycle économique : quid des ajustements de phase de redémarrage, et quid du bilan d'ensemble ?

Sécuriser les parcours professionnels : le rôle clé des territoires en France

Développer les mobilités protégées : pertinence du territoire dans le cas français, sans perdre l'implication des firmes et de l'Etat. Logique de réseau, complémentarité emplois « exposés » et emplois « résidentiels »

Vers la construction de 5 « noyaux de stabilité » au-delà de l'entreprise elle-même : la branche, le métier, le territoire, l'emploi public, l'emploi non marchand

Lente amélioration de la transférabilité des qualifications (VAE)

La Région devrait jouer un double rôle : choix d'un profil productif; et ensemblier de « transitions »

Nécessité d'un ensemble de transferts nationaux pour éviter que les Régions riches fassent des « transitions » riches pendant que les Régions pauvres feraient des « transitions » pauvres

Et...

Nécessité d'une politique volontariste de montée des qualifications (« big push ») en Europe, à l'occasion de l'arrivée de classes nombreuses de « seniors » à la retraite

Quelques références

- Bmask (Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection du consommateur) 2010 (11), *Labour Market Policy in Austria 2009* (10), Vienne
- Borghouts – van de Pas I. 2011, *Securing job-to-job transitions in the labour market : a comparative study of employment security systems in European countries*, Thèse, Université de Tilburg
- Kellermayr S., Niederberger K et Sepp, R. 2008, *Evaluierung der Outplacementstiftung “Elektra Bregenz Arbeitstiftung” und der Implacementstiftung “Bildungsoffensive Altenpflege und Pflegehilfe für Tirol”* IBE (Institut für Berufs und Erwachsenenbildungsforschung), Linz
- Klec G. 2007, “Flexicurity and the reform of the Austrian severance-pay system”, *European Economic and Employment Policy Brief*, n° 4, 2007, ETUI-REHS
- Lallement M. 2011, “Europe and the economic crisis: forms of labour market adjustment and varieties of capitalism”, *Work, Employment and Society*, 25(4), 627 - 641
- Stiglbauer A. 2010, “The Austrian Labour Market and the Great Recession: Developments and Measures Taken”, *Monetary Policy and the Economy*, Q3/10, 25 – 44
- Winter – Ebmer R. 2001, « Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: the Austrian Steel Foundation », *IZA Discussion Paper*, n° 277