

IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

Chronique Internationale

N° 38 - Janvier 1996

- 3 **Pays de l'OCDE**
Croissance, emploi, productivité et coûts de main-d'œuvre
des liens controversés
Jacques FREYSSINET
- 7 **Espagne**
La question de l'emploi après la réforme du marché du travail
Catherine VINCENT
- 11 **Allemagne**
Premiers pas vers un « pacte pour l'emploi »
Udo REHFELDT
- 16 **Autriche**
Le partenariat social dans la crise budgétaire et politique
Patrick HASSENTEUFEL
- 20 **Belgique**
Conflits autour des services publics, de la Sécurité sociale et de l'Université
Christian DUFOUR
- 23 **Royaume-Uni**
La privatisation de *British Rail*
Florence LEFRESNE
- 25 **Etats-Unis**
Le changement à la tête de l'AFL-CIO : un tournant vers la resyndicalisation ?
Lucy apROBERTS
- 29 **Europe centrale et orientale**
Les salaires après cinq ans de « thérapie de choc »
Jacques FREYSSINET

Pays de l'OCDE

Croissance, emploi, productivité et coûts de main-d'œuvre : des liens controversés

La dernière édition du rapport sur l'emploi, que publie chaque année la Commission européenne (1), offre un double intérêt :

d'une part, elle présente des séries statistiques longues pour l'ensemble des 15 pays qui composent désormais l'Union européenne et permet ainsi de comparer les performances de cet ensemble avec celles des Etats-Unis et du Japon ;

d'autre part, elle propose une comparaison des caractéristiques de la phase de croissance forte (1985-1990) et de la phase de récession (1990-1994) qu'ont successivement traversées les pays de l'OCDE (2).

Nous disposons ainsi d'une base utile de réflexion sur certains facteurs explicatifs des différences de performances en matière d'emploi.

Emploi et chômage : l'ampleur des écarts

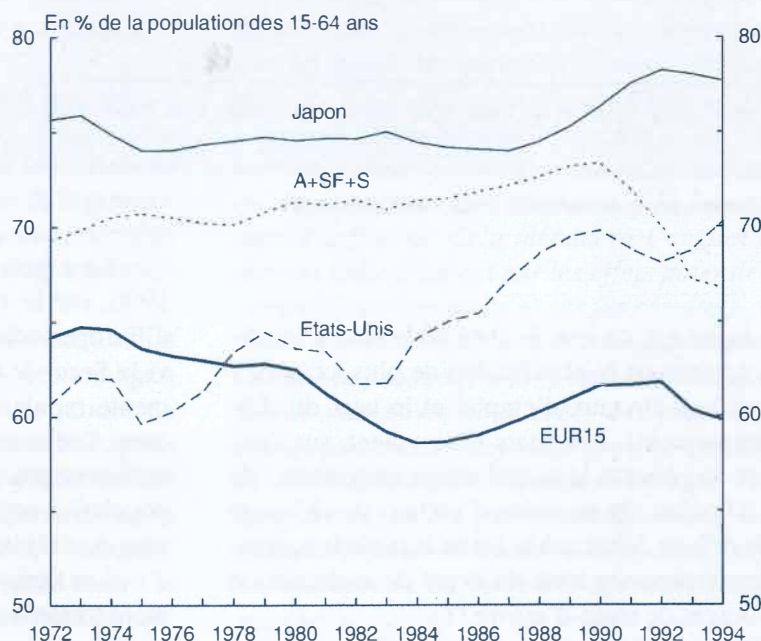
Les tableaux 8 et 9 (issus du rapport) illustrent de manière synthétique les contrastes qui existent de manière durable entre les trois zones (3). Ils confirment des phénomènes bien connus.

Le taux de chômage **au sens du BIT** (tableau 9) demeure très bas au Japon, malgré une lente croissance. Celui

des Etats-Unis connaît d'amples fluctuations cycliques autour d'un niveau moyen de 7 %. Celui de l'Union européenne a été multiplié par quatre en 20 ans, passant de moins de 3 % à plus de 11 %.

La comparaison avec l'évolution des taux d'emploi (tableau 8) est d'un grand intérêt. Ce taux mesure le degré de mobilisation de la main-d'œuvre potentiellement disponible (rapport entre l'emploi et la population d'âge actif). Il apparaît que le faible taux de chô-

8 Taux d'emploi dans l'Union et ailleurs, 1972-94



Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

(1) Commission européenne, *L'Emploi en Europe 1995*, Luxembourg, 1995, 192 p.

(2) La comparaison est imparfaite puisque les entrées et sorties de récession sont chronologiquement décalées selon les pays. Cependant les valeurs moyennes globales restent significatives.

(3) Il ne faut pas négliger les difficultés statistiques et méthodologiques considérables auxquelles se heurtent ces comparaisons, (cf. sur les taux de chômage : Jacques Freyssinet, « Une nouvelle mesure du chômage », *Chronique internationale*, n°26, janvier 1994). Cependant les ordres de grandeur ne sont pas discutables pas plus que le sens des évolutions dans le temps.

Directeur de la publication Jean MAGNIADAS – **Directeur de l’IRES** Jacques FREYSSINET –
Responsables de la Chronique Internationale Udo REHFELDT (par intérim) – **Comité de rédaction** Lucy
apROBERTS (Etats-Unis), Maurice BRAUD (Europe sociale), Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL (Suède),
Christian DUFOUR (Belgique, Royaume-Uni), Adelheid HEGE (Allemagne, Italie), Michel HUSSON (Mexique),
Florence LEFRESNE (Royaume-Uni), Laurence LIZÉ (Etats-Unis), Véronique PEYRACHE (Etats-Unis), Udo
REHFELDT (Allemagne, Italie), Emmanuel REYNAUD (Royaume-Uni), Catherine SAUVIAT (Italie), Catherine
VINCENT (Espagne) – **Collaborateurs extérieurs** Antoine BEVORT (Pays-Bas), Marie-Agnès CROSNIER
(Russie), Patrick HASSENTEUFEL (Autriche), Marie WIERINK (Pays-Bas), Anna PÉCSI (Hongrie), –
Documentation Ginette AUFFRAY, Brigitte MAUREL, Johan PRIOU – **Secrétariat technique** Maria OLIVERA

© IRES, Noisy-le-Grand 1996
Maquette IRES – Fabrication JCB – Ivry sur Seine
Dépot légal : janvier 1996 – N° ISSN 1145 - 1408

Prix au numéro : 65 F

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustrations, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

mage du Japon ne s'explique pas globalement, comme on le dit souvent, par un mécanisme de repli des chômeurs (ou plutôt des chômeuses) dans l'inactivité.

mage correspond une lente chute du degré de mobilisation de la population adulte.

Enfin, les graphiques isolent l'évolution des trois nouveaux Etats-membres (A + SF + S : Autriche, Finlande, Suède). Ils montrent que ces pays qui, jusqu'en 1990, avaient des performances globales voisines de celles du Japon ont, depuis lors, connu un brutal mouvement de rapprochement avec celles de l'Union européenne.

Peut-on identifier des hypothèses explicatives de différences aussi marquées ?

Croissance, productivité, emploi

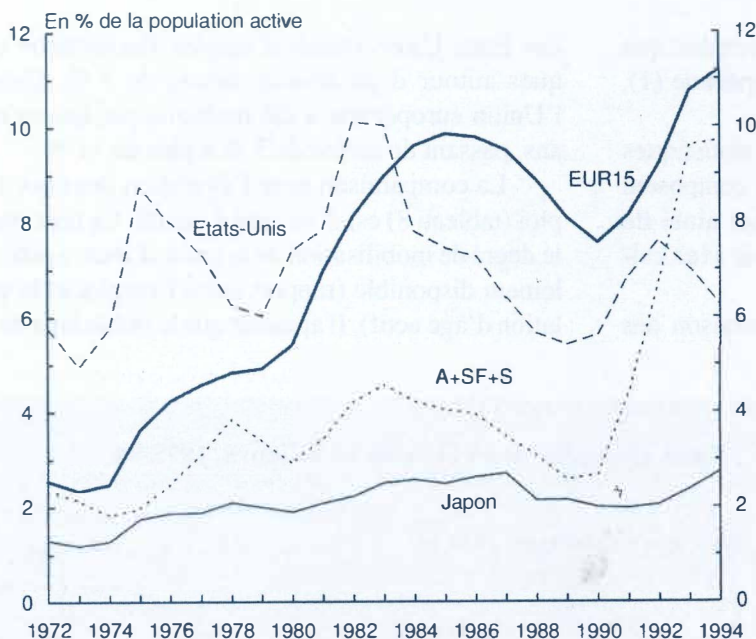
Arithmétiquement, le volume de l'emploi est le rapport entre la production et la productivité (2). Les graphiques 17, 18 et 19 (issus du rapport) présentent l'évolution des taux de croissance de ces grandeurs au cours des quinze dernières années (3). Le contraste est

évident entre les trois zones.

Le Japon est resté, jusqu'au début des années 1990, sur le schéma qui était celui des économies d'Europe occidentale dans le quart de siècle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale : la productivité augmente rapidement mais la production plus vite encore ; l'écart assure une faible croissance de l'emploi, suffisante pour absorber une lente augmentation de la population active et maintenir un taux de chômage (au sens du BIT) inférieur à 3 % (4).

Les Etats-Unis offrent un modèle de fonctionnement totalement différent : les fortes fluctuations cycliques des taux de croissance de la production et de l'emploi se réalisent en moyenne à des rythmes très

9 Taux de chômage dans l'Union et ailleurs, 1972-94



Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

Le Japon est, de loin, la zone où le taux d'inactivité des adultes est le plus faible ; de plus, ce taux y est décroissant (le taux d'emploi et le taux de chômage augmentent). Les Etats-Unis voient, sur l'ensemble de la période, le taux d'emploi augmenter de près de 10 points ; le maintien d'un taux de chômage voisin de 6 % au début et à la fin de la période accompagne une croissance forte du degré de mobilisation des ressources de main-d'œuvre (1).

L'Union européenne se distingue de façon doublement négative : à la croissance massive du chô-

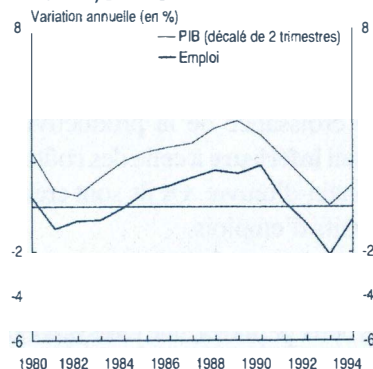
(1) Bien entendu, il faut aussi tenir compte de la **qualité** des emplois créés, majoritairement précaires avec de bas salaires.

(2) Il s'agit ici de la productivité apparente du travail par tête. L'analyse pourrait être affinée en tenant compte des variations de la durée moyenne du travail. Cf. Michel Husson, « Le volume du travail et son partage. Etude comparative de sept grands pays », *La Revue de l'IRES*, n°11, hiver 1993.

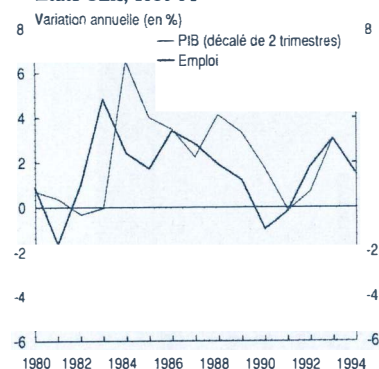
(3) Par construction, le taux de croissance de la productivité est la distance verticale entre les deux courbes du PIB (Produit intérieur brut) et de l'emploi.

(4) Il est encore trop tôt pour dire si la récession actuelle marque une rupture définitive, ou seulement provisoire, de ce modèle de croissance rapide au voisinage du plein-emploi.

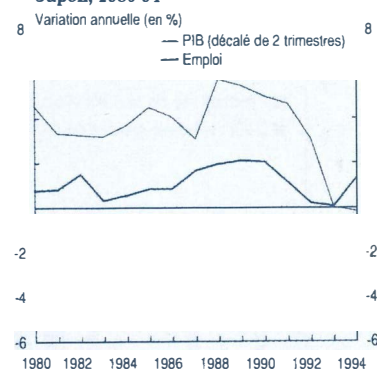
17 Variation du PIB et de l'emploi dans l'Union, 1980-94



18 Variation du PIB et de l'emploi aux Etats-Unis, 1980-94



19 Variation du PIB et de l'emploi au Japon, 1980-94



Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

proches, avec des décalages dans le temps ; c'est dire qu'en moyenne, la croissance de la productivité est très faible assurant un considérable volume de création d'emplois. Dans un contexte de croissance rapide de la population active, le taux d'emploi s'accroît et le taux de chômage fluctue selon le cycle sans augmenter tendanciellement.

L'Union européenne se caractérise par une remarquable stabilité du taux de croissance de la productivité, au voisinage de 2 %. Dès lors les variations de l'emploi sont quasi-parallèles à celles de la production. Un taux de croissance médiocre de cette dernière engendre, sur les quinze dernières années, une croissance nette de l'emploi presque nulle.

Ainsi, la tendance lourde à l'internationalisation (ou à la globalisation) des réglementations économiques n'engendre pas une uniformisation des modes de fonctionnement des économies nationales. Une question essentielle est alors posée : dans quelle mesure l'évolution du coût salarial est-elle responsable de la prétendue « eurosclérose » c'est-à-dire de l'incapacité des pays de l'Union européenne à lutter contre le chômage en privilégiant une croissance « riche en emplois ».

Coût salarial et emploi

En ce domaine, le rapport de la Commission européenne reprend les thèses orthodoxes défendues notamment par l'OCDE. Pour éviter tout procès d'inten-

tion, il convient de citer *in extenso* leur argumentation (1) :

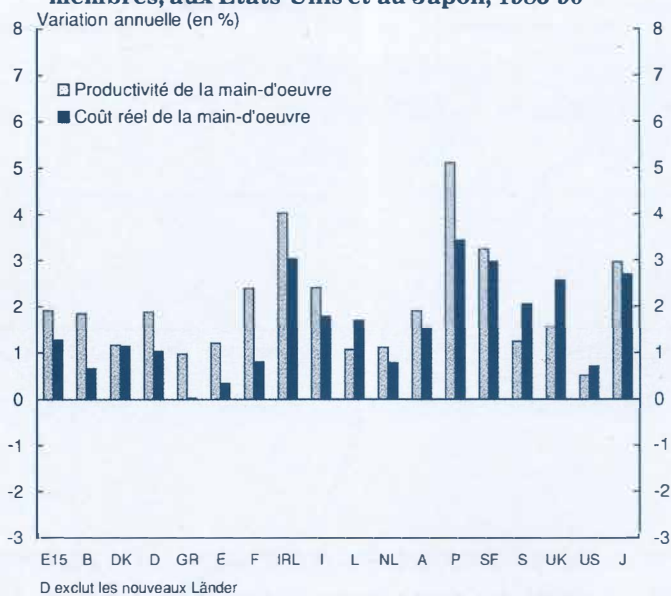
« Dans toute économie, le taux de croissance des salaires revêt une grande importance à divers égards, dont le moindre n'est pas la création d'emplois. Si les salaires moyens augmentent plus vite que les gains de valeur ajoutée par personne employée, c'est-à-dire la productivité de la main-d'œuvre, ils lamenteront les profits et les fonds disponibles pour l'investissement en même temps qu'ils exerceront des pressions à la hausse sur le taux d'inflation. Cela menacera l'emploi directement et indirectement par les effets potentiels sur la compétitivité des coûts et sur les résultats commerciaux. Par contre, si les salaires augmentent moins vite que la productivité, il y aura davantage de marges de manœuvre pour créer des emplois, que ce soit à court terme, les firmes pouvant employer plus de salariés à masse financière donnée, ou à plus long terme, si les profits additionnels issus des gains de productivité sont investis dans l'expansion des entreprises ou servent à accroître les parts de marché. »

La surprise naît de ce que l'analyse qui suit cette affirmation est accompagnée de graphiques qui semblent en fournir un démenti évident (cf. graphiques 86 et 87).

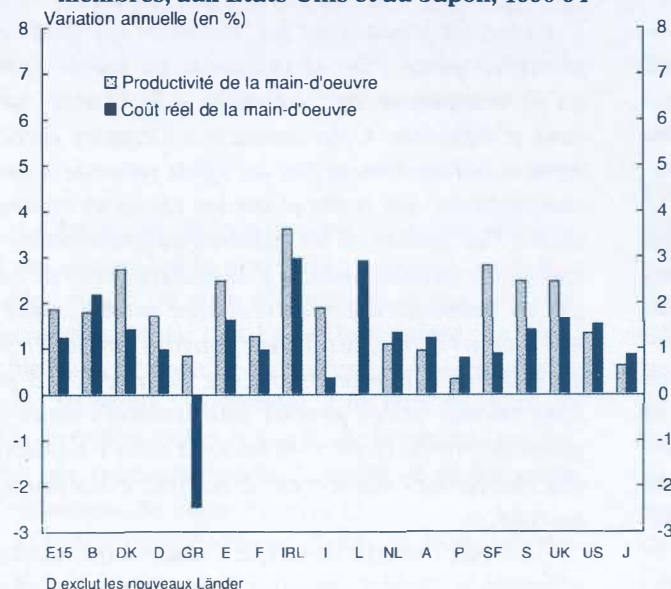
Si nous poursuivons la comparaison entre l'évolution des trois zones géographiques pendant la période de croissance relativement forte (1985-1990), puis celle de

(1) Ouvrage cité, p. 79.

86 Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre et du coût réel de la main-d'oeuvre dans les Etats membres, aux Etats-Unis et au Japon, 1985-90



87 Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre et du coût réel de la main-d'oeuvre dans les Etats membres, aux Etats-Unis et au Japon, 1990-94



récession (1990-1994), le contraste est clair dans l'évolution relative de la productivité du travail (1) et celle du coût réel de la main-d'oeuvre (2).

Les Etats-Unis (US sur les graphiques) ont, au cours des deux périodes, une croissance de la productivité du travail **inférieure** à celle des coûts réels de main-d'oeuvre. Or ils sont créateurs massifs d'emplois.

Les pays de l'Union européenne (E15 sur les graphiques) ont, au cours des deux périodes, une croissance de la productivité du travail nettement **supérieure** à celle des coûts réels de main-d'oeuvre. Or ils ont globalement une croissance pauvre en emplois.

Le Japon enfin (J sur les graphiques) a successivement une croissance de productivité légèrement supérieure puis légèrement inférieure à celle des coûts de main-d'oeuvre.

Comment expliquer ces résultats opposés à la thèse affichée ? A lire et relire le rapport on ne rencontre aucun élément d'explication : le constat statistique est simplement juxtaposé à l'affirmation théorique contraire. Aveuglement des rédacteurs ou hommage implicite de leur part à la capacité critique des lecteurs ?

Dans tous les cas, il est surprenant de voir préconisée une politique d'allègement du coût salarial qui est censée engendrer une croissance plus riche en emplois alors que c'est le contraire que l'on observe en comparant l'Union européenne aux Etats-Unis (3).

Jacques FREYSSINET

Source : Commission européenne. *L'Emploi en Europe 1995*

(1) Définie comme la valeur ajoutée par personne employée.

(2) Coût du salaire direct et des charges indirectes pesant sur le salaire par rapport aux prix à la production.

(3) Le coût salarial unitaire est le rapport du coût salarial réel à la productivité du travail. Pour l'ensemble des quinze pays de l'actuelle Union européenne, il diminue depuis dix ans. Pour les Etats-Unis, il augmente depuis dix ans.

Espagne

La question de l'emploi après la réforme du marché du travail

Le débat sur la situation de l'emploi et la flexibilité du travail n'est pas nouveau en Espagne. Malgré des taux de croissance parmi les plus élevés de l'Union européenne, l'économie espagnole est confrontée, depuis le début des années 80, à des taux de chômage records qui font de l'emploi un des objectifs prioritaires des acteurs politiques et sociaux. Mais ce débat prend une acuité particulière du fait de l'actuelle situation politique espagnole. Après le rejet par le Parlement du projet de budget présenté par le gouvernement, (1) le Premier ministre Felipe González a été contraint d'avancer les élections législatives au 3 mars 1996. Après plus de 13 ans de gouvernement, les socialistes seront surtout jugés par les Espagnols sur les résultats de leur politique de lutte contre le chômage. Depuis 1991, date à laquelle s'achève une période de croissance soutenue de l'économie espagnole, le gouvernement privilégie comme explication principale du fort taux de chômage les rigidités de fonctionnement du marché du travail et comme instrument prin-

cipal des politiques d'emploi, la flexibilisation de ce marché. Cette position s'est concrétisée en 1994 dans une réforme profonde du droit du travail (2). La portée de ces changements normatifs sur l'évolution du chômage ne peut être appréciée sans un détour par une analyse des déterminants structurels et conjoncturels du chômage.

Aspects structurels et conjoncturels

Le problème du chômage, sérieux dans la plupart des pays européens, est particulièrement pressant en Espagne puisque près d'un quart des actifs sont sans emploi (3). Le phénomène ne se caractérise pas seulement par son ampleur mais aussi par sa persistance : en dépit d'une croissance soutenue supérieure à la moyenne européenne, le chômage n'a cessé de s'aggraver de la fin des années 70 au milieu des années 80 : moins de 5 % des actifs étaient au chômage en 1976, ils sont presque 22 % en 1986. De 1985 à 1990,

(1) Ce rejet, événement sans précédent historique, est le résultat de la rupture de la coalition parlementaire constituée autour du PSOE. Minoritaires depuis les élections de juin 1993, les socialistes ont pu gouverner jusqu'à présent grâce au soutien parlementaire des partis nationalistes de centre droit et notamment du parti catalan *Convergència i Unió* (CiU). Face aux succès électoraux remportés par le parti populaire, le principal parti de l'opposition de droite, aux élections européennes de juin 1994 et aux élections locales, ainsi qu'à la baisse de son audience dans son électorat catalan, le leader de la CiU, Jordi Pujol a fait le choix de rompre l'alliance parlementaire avec les socialistes. Ce retournement n'a cependant pas enrayé la baisse d'audience de la CiU qui a perdu la majorité absolue lors du renouvellement, en novembre dernier, du Parlement de Catalogne.

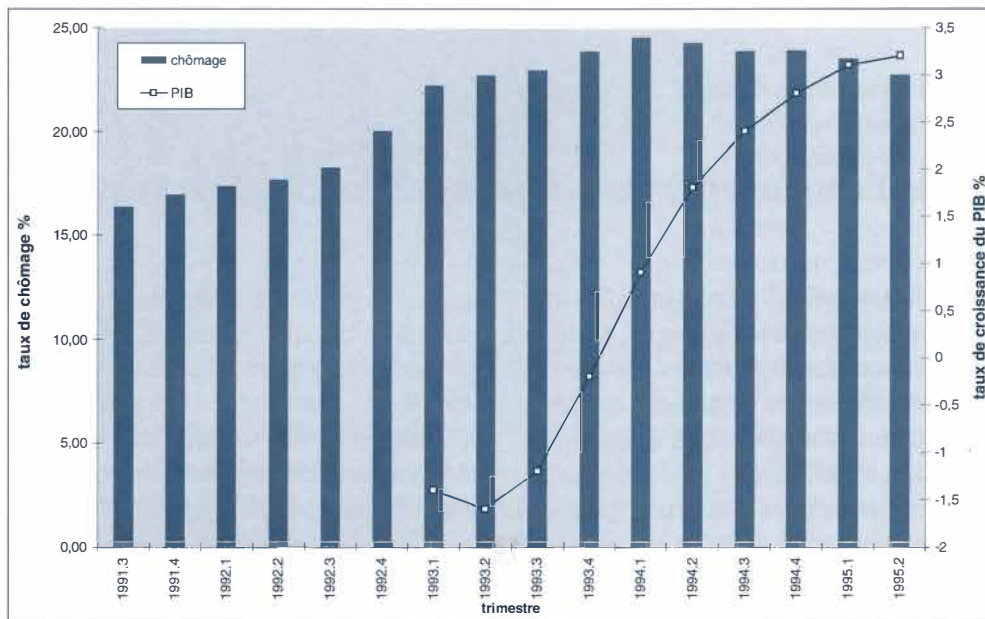
(2) Cf. C. Vincent, « Pacte échoué, concertation sociale en panne ? », in *Chronique internationale*, n°30, p.40, 1994.

(3) Il existe, en Espagne, deux sources principales de statistiques en matière de chômage : celles de l'INEM (Institut National de l'Emploi, l'équivalent de l'ANPE) construites sur le rapport de demandeurs d'emploi inscrits et le nombre d'affiliés à la Sécurité sociale ; celles de l'INE (Institut National de la Statistique, l'équivalent de l'INSEE) qui sont réalisées sur la base de l'Enquête de Population Active (EPA, l'équivalent de l'enquête emploi de l'INSEE). Les chiffres donnés par ces deux sources diffèrent notablement, ce qui peut s'expliquer comme en France, par leur construction différente. L'originalité tient à ce que, contrairement à la France, les chiffres de l'INE sont très supérieurs à ceux de l'INEM (plus de 23 % contre 16 % environ à l'heure actuelle). Le phénomène important, et rassurant, est que les deux séries évoluent de manière similaire dans le temps. L'INE utilise les concepts les plus proches des normes européennes et du BIT et une méthodologie rigoureuse. C'est pourquoi les experts nationaux et internationaux retiennent, en général, les données de cet organisme. Quel que soit, le taux de chômage retenu l'Espagne arrive en tête de l'Union européenne.

malgré une augmentation du PIB de 4,5 % en moyenne, le taux de chômage n'est pas redescendu en dessous de 15 %. A partir des années 1990 et encore plus après 1993, les évolutions du taux de chômage et du PIB (cf. graphique) se rapprochent de celles observées dans la plupart des autres pays européens.

1990, il a connu un des taux de croissance les plus forts. L'évolution est encore plus marquante pour les jeunes femmes qui se présentent presque toutes sur le marché du travail (1). Les taux globaux d'activité restent néanmoins parmi les plus faibles d'Europe. Ces deux évolutions, arrivée des jeunes et des femmes sur

Evolution du chômage et du PIB



Source : INE

Cet alignement ne doit pas faire oublier les tendances de long terme spécifiques qui sont à la racine du niveau élevé des sans-emploi. Parmi les explications avancées, trois font l'unanimité. Il s'agit d'abord de l'évolution démographique de l'Espagne qui a connu un « baby-boom » beaucoup plus tardif que les autres pays européens où la natalité explosait au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Ce phénomène n'a commencé en Espagne que dans les années 60 et les taux de fécondité sont restés élevés jusqu'en 1976. Cette pression démographique sur le marché du travail ne diminuera qu'à partir de la fin des années 90.

La deuxième spécificité du marché du travail espagnol est d'ordre social. Il s'agit de l'accroissement rapide de l'activité des femmes. En 1980, le taux d'activité global des femmes était, avec 27,2 %, le plus faible parmi les pays de l'OCDE ; passé à 33,4 % en

le marché du travail, expliquent que la croissance de la population active dans la période 1968-1993 a été de 23 % en Espagne alors qu'elle n'était que de 16 % dans les pays européens de l'OCDE.

Les changements intervenus dans la structure économique depuis la fin du franquisme sont la dernière cause qui ne prête pas à controverse. En s'ouvrant sur l'extérieur, l'appareil productif espagnol s'est modernisé à un rythme accéléré dans deux directions : exode rural massif et destructions d'emplois dans les industries de base traditionnelles (sidérurgie, charbonnage, textile...). Cette modernisation tardive a entraîné un net recul de l'emploi dans les secteurs agricoles et des industries de base.

Pour la plupart des commentateurs, les évolutions démographiques et industrielles ne suffisent pas à expliquer pourquoi l'économie espagnole n'a pas pu créer assez d'emplois pour empêcher une montée en

(1) Le taux d'activité des femmes de 25 à 29 ans est passé de 1980 à 1990 de 42,1 % à 65,1 % ; pour celles de 30 à 34 ans, de 30,3 % à 53,3 %.

flèche du taux de chômage. Les milieux patronaux ainsi que les experts de l'OCDE et du FMI dénoncent l'économie souterraine, le système d'indemnisation du chômage censé dissuader la recherche d'un emploi, mais surtout les rigidités du fonctionnement du marché du travail.

Les rigidités supposées du marché du travail

Au début des années 80, les insuffisances pointées par le patronat mais aussi par le gouvernement, relèvent d'une approche classique : le chômage élevé est dû au manque de flexibilité des salaires. Le patronat, quant à lui, met déjà l'accent sur l'absence de flexibilité de la relation de travail : coût des licenciements trop élevé, entraves à la mobilité géographique et professionnelle hérités du système corporatiste franquiste. Les organisations syndicales contestent, bien évidemment, ces approches en s'appuyant sur deux éléments : d'une part, les salaires n'ont augmenté que modérément entre 80 et 85 alors que les profits des entreprises atteignaient des niveaux élevés ; d'autre part, en dépit du coût des licenciements, les entreprises ont effectué des réductions d'effectifs importantes.

La principale mesure d'amélioration de la flexibilité prise à cette époque par le pouvoir politique est celle autorisant, en 1984, une plus large utilisation des contrats de travail temporaire. Le recours à ce type de contrat a explosé dans les années qui ont suivi et dès 1993 l'Espagne est à la première place dans l'Union européenne pour les emplois temporaires (1) : 33 % des salariés ont un contrat de travail temporaire alors que le pourcentage moyen de l'Union européenne est de 8,9 % et que le pays venant au second rang, la Suède, n'a que 13,5 % de salariés temporaires. De plus, ce type de contrat est devenu la norme pour l'embauche puisque, depuis le début des années 90, environ 60 % des créations d'emploi sont sur des postes provisoires. Une dualité croissante entre salariés stables et précaires s'est progressivement installée sur le marché du travail. Cette segmentation, dénoncée par les syndicats, a servi de justification à la réforme de 1994.

Pourtant, pendant la fin des années 80, cette question n'a pas été au centre du débat politique en raison certainement, de la réduction du taux de chômage permise par la forte croissance de l'économie. La mise en cause des rigidités du marché du travail revient sur le devant de la scène avec le retour de la récession en 1991 (2). Les projets explicites du gouvernement vont cette fois dans le sens d'une réforme des institutions du marché du travail afin de revoir radicalement les règles du jeu issues du franquisme. Les syndicats ne nient d'ailleurs pas la nécessité d'une réforme à condition que des normes conventionnelles se substituent aux protections légales. Après une tentative infructueuse de réforme au travers d'un « pacte pour l'emploi » proposé aux partenaires sociaux (3), le gouvernement, malgré la journée de grève générale organisée le 27 janvier 1994 par les organisations syndicales, fait adopter par le Parlement, au cours du premier semestre 1994, une série de lois réformant profondément le fonctionnement du marché du travail dans le sens d'une plus grande « adaptabilité » (4).

Si l'on s'en tient aux aspects de la réforme ayant une incidence directe sur le fonctionnement du marché du travail, les principales mesures sont les suivantes

- abrogation du monopole de placement de l'INEM et légalisation des entreprises de travail temporaire ; contrôle accru de la demande d'emploi et diminution de l'indemnisation du chômage ;
- effort en faveur de l'apprentissage et de la formation des jeunes ;
- élargissement des possibilités d'aménagement du temps de travail et incitation au temps partiel ; levée des entraves à la mobilité géographique et professionnelle ;
- assouplissement de la procédure de licenciement économique collectif et des conditions de l'autorisation administrative de licenciement.

Premiers effets de la réforme

Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les effets de ces changements et surtout, il semble difficile d'isoler telle ou telle cause dans une conjonction

(1) Chiffres Eurostat 1993.

(2) A partir de cette date, les rapports de l'OCDE sur l'Espagne, après avoir loué la politique économique du gouvernement, mettent systématiquement en avant le manque de flexibilité du marché du travail comme cause première du chômage.

(3) Cf. C. Vincent, « Pacte échoué, concertation sociale en panne ? », in *Chronique internationale*, n°30, p.40, 1994.

(4) C'est le terme employé à la place de celui, trop négativement connoté, de flexibilité dans les lois adoptées par les Cortes qui modifient les principes et les contenus du Statut des travailleurs.

de facteurs explicatifs. Cependant, trois évolutions se manifestent

– en premier lieu, la légalisation des entreprises de travail temporaire a permis l'implantation sur le marché espagnol des poids lourds européens du secteur (ECCO par exemple) et la multiplication de petites agences de travail temporaire. Le développement de ce type d'emploi a été encore plus marqué. Le pourcentage de salariés ayant un contrat temporaire a augmenté de 9,4 % en 1994 pour atteindre 34,7 % au premier trimestre 1995. Depuis, l'augmentation a été plus faible. Ce taux a atteint 35,2 % au troisième trimestre 1995. C'est le niveau le plus élevé jamais atteint en Espagne et l'on assiste au renforcement du phénomène de destruction d'emplois stables au profit de la création d'emplois temporaires ;

– deuxièmement, selon certains experts, le recours aux contrats de travail à temps partiel annualisés, qui n'offrent aucune protection sociale pour des horaires réduits (moins de 12 heures par semaine) s'est fortement développé. Jusqu'à présent l'Espagne, avec 6,9 % des salariés, était un des pays de l'Union européenne utilisant le moins le travail à temps partiel (1). L'on ne dispose pas pour l'instant de chiffres officiels permettant d'évaluer la progression de ce type de contrats ;

– enfin, bien que l'indemnisation légale du licenciement n'ait pas été modifiée, on assiste à une réduction du coût réel supporté par les employeurs en 1994 au travers des décisions judiciaires rendues par les « juges sociaux » (l'équivalent des juges prud'hommes). Un rapport du ministère de l'économie et des Finances, sorti à l'automne 1995, montre que les décisions de première instance rendues lors de la contestation par les salariés de leur licenciement ont évolué dans deux sens. Tout d'abord, on constate une réduction du montant de l'indemnisation accordée au travers du recours plus fréquent à une indemnisation de 20 jours par année d'ancienneté – prévue en cas de licenciement régulier – au lieu de celle de 45 jours – prévue en cas de licenciement nul ou injustifié. Ensuite, il y a assouplissement de l'appréciation portée sur la réalité du motif économique (par exemple, un licenciement a été jugé justifié alors même que l'entreprise n'avait pas connu de pertes) et un plus grand pouvoir discrétionnaire est accordé à l'employeur (par

exemple, un licenciement a été jugé justifié bien que les critères de choix des salariés licenciés n'aient pas été explicites).

Ce rapport a fait grand bruit, bien qu'il faille attendre les décisions des tribunaux supérieurs pour pouvoir confirmer cette tendance. Le ministre de l'Economie et des Finances s'est félicité que les juges aient intégré la nécessité de nouvelles normes de licenciement économique. Les syndicats y voient la confirmation, sous prétexte de lutter contre le chômage, de la volonté gouvernementale d'aller vers un « licenciement bon marché ».

Conclusion

Le bilan tiré par les organisations syndicales de la réforme du marché du travail est pour le moins négatif. Pour elles, la baisse du taux de chômage – constante depuis le milieu de 1994 – ne leur semble imputable qu'à la croissance retrouvée. Par contre, les nouvelles créations d'emplois précaires ont été permises par la réforme du marché du travail. Enfin, cette réforme a amélioré le rapport de force en faveur des employeurs dans les relations de travail.

Il faut cependant moduler cette dernière appréciation car la perspective de l'abrogation des Ordonnances du travail, qui régissaient strictement les relations de travail, a eu pour effet positif de relancer la négociation collective. Le patronat, tout autant que les syndicats, a intérêt à combler le vide juridique que laissera cette abrogation. Par ailleurs, la recherche de négociation bipartite pour atténuer les effets néfastes de la réforme correspond à la stratégie développée par les organisations syndicales depuis l'échec relatif de la grève générale de 1994. La négociation interprofessionnelle a retrouvé une certaine vigueur depuis deux ans et vient de porter des fruits avec la signature début janvier d'un accord sur les médiations dans les conflits collectifs du travail.

Catherine VINCENT

Source :

El Pais, UIMM Social International, Observatoire de l'emploi, System.

(1) Chiffres Eurostat 1993.

Allemagne

Premiers pas vers un « pacte pour l'emploi »

Avec sa proposition d'un pacte pour l'emploi (« Bündnis für Arbeit »), le président du syndicat de la métallurgie IG Metall, Klaus Zwickel, a réussi à reprendre l'initiative dans le débat public sur l'avenir de l'économie allemande, à repositionner son syndicat comme interlocuteur social incontournable et à le relégitimer comme représentant de l'ensemble des salariés, y compris de ceux qui sont privés d'emploi. L'organisation patronale Gesamtmetall a accepté de s'inscrire dans la logique d'échange proposée par IG Metall. Lors des premières rencontres entre les dirigeants de Gesamtmetall et d'IG Metall en janvier, Gesamtmetall a signalé sa disposition à faire des concessions, mais a exigé des contreparties supplémentaires sur la question de la flexibilité de l'emploi et des salaires.

La « sortie des tranchées » de Klaus Zwickel

Zwickel a justifié son initiative personnelle présentée lors du congrès de l'IG Metall à Berlin en novembre 1995, en disant : « Il fallait que quelqu'un sorte des tranchées pour faire bouger les choses. » Sa proposition modifie, en effet, des positions traditionnelles de son syndicat. Voici ses propositions : lors de la prochaine renégociation de la convention salariale de la métallurgie, prévue en 1997, l'IG Metall promet de se contenter d'une augmentation salariale qui ne ferait que compenser la hausse des prix. Elle est, d'autre part, prête à accepter une réduction du salaire d'entrée pour des chômeurs de longue durée. Cette offre est cependant soumise à la réalisation de deux conditions. Pour ce qui concerne la contrepartie patronale, la condition est une promesse de création d'emplois. Concrètement, Zwickel demande aux employeurs de la métallurgie de renoncer, pendant trois ans, à des licenciements économiques, de créer 300 000 postes supplémentaires, d'embaucher 30 000 chômeurs de longue durée et d'augmenter le nombre d'apprentis de 5 % chaque année (tous ces engagements ne concer-

nent que l'Allemagne de l'Ouest). Le gouvernement fédéral, quant à lui, est invité à renoncer formellement à réduire les allocations de chômage et l'aide publiques dans le cadre de la réforme de la loi de la promotion de l'emploi qu'il est en train de préparer.

Ces propositions constituent une nouveauté à plusieurs égards car elles touchent à une série de « tabous » syndicaux. Les premières réactions publiques ont immédiatement relevé le caractère « courageux » des propositions de Zwickel. En effet, jamais un président de l'IG Metall n'avait ouvertement propagé l'idée d'un échange de concessions et de contreparties lors d'un congrès syndical. Les délégués étaient habitués à la formulation d'un catalogue de revendications supplémentaires pour les années futures. La figure du compromis ne faisait pas explicitement partie de cet inventaire. Le compromis était considéré comme une étape intermédiaire nécessaire sur la voie de la réalisation des objectifs dont on reconnaissait qu'ils ne pouvaient pas être réalisés en une fois.

Le deuxième tabou brisé concerne l'implication du gouvernement dans ce qui est présenté comme un « deal » à trois. Jusqu'à maintenant, l'IG Metall avait toujours refusé de s'engager dans la voie d'une négociation tripartite. Au nom de l'« autonomie collective », elle préférait continuer à négocier exclusivement avec son interlocuteur habituel, Gesamtmetall, la fédération des employeurs de la métallurgie. Bien entendu, cela n'a jamais exclu de participer, avec la confédération syndicale DGB, à des concertations plus ou moins formelles avec le gouvernement fédéral. Et en fait, l'IG Metall participait depuis le début de 1995 aux réunions tripartites organisées par le chancelier fédéral.

Le troisième tabou brisé concerne la reconnaissance implicite d'un lien entre le niveau des salaires et le niveau de l'emploi. Certes, là aussi, l'IG Metall pouvait renvoyer à des précédents, notamment la non-compensation salariale intégrale de la réduction du temps de travail dans les deux dernières conventions

avec Volkswagen et dans la convention de branche « sur la sauvegarde de l'emploi » de 1994. Néanmoins, la convention de branche de 1995 s'était soldée, après un début de grève, par des augmentations salariales substantielles bien au-delà de ce que l'association patronale avait voulu concéder initialement.

Le quatrième tabou brisé est le principe jusqu'ici sacro-saint « salaire égal pour travail égal ». En effet, l'IG Metall s'était déclarée opposée à un salaire d'entrée infra-conventionnel tel que l'avait concédé l'IG Chemie dans sa dernière convention de branche. Formellement, l'offre d'IG Metall n'est pas un salaire infra-conventionnel, car elle propose seulement une renonciation temporaire aux « primes de productivité » qui constituent généralement 13 à 16 % du salaire horaire conventionnel. Cette concession est justifiée par le fait que les chômeurs de longue durée ont perdu une partie de leur professionnalité et ont donc besoin d'une période d'adaptation pour la retrouver intégralement.

Quelles sont les motivations qui ont poussé la direction de l'IG Metall à ce renversement stratégique ? Le débat sur la compétitivité de l'économie allemande et les menaces de délocalisation de la production ont atteint un stade qui risquait de bloquer l'IG Metall dans une position défensive de plus en plus isolée. En offrant elle-même des concessions probablement inévitables, l'IG Metall a, tout d'un coup, renversé le rapport des forces dans le débat public, en forçant l'adversaire patronal à se situer par rapport à ses propres propositions, tout en donnant des gages de modération au gouvernement et à la Banque fédérale.

Les réactions du monde politique

Les responsables politiques ont, dans l'ensemble, favorablement réagi aux propositions de Zwickel. Le nouveau président du SPD, Oskar Lafontaine, a repris des éléments du projet dans son programme économique. Les chrétiens-démocrates ont également réagi très favorablement. Le premier à applaudir, lors d'une intervention au congrès de l'IG Metall, a été le ministre fédéral du Travail, Norbert Blüm, lui-même membre de longue date de l'IG Metall et qui a déclaré être fier de « son syndicat ». D'autres chrétiens-démocrates ont également publiquement déclaré leur soutien à la proposition de l'IG Metall, parmi eux la présidente du parlement, Rita Süßmuth, et le président de la République, Roman Herzog, à l'occasion des allocutions de fin d'année.

Lors de la table-ronde tripartite qu'il a organisée, le chancelier fédéral, Helmut Kohl a promis de suspendre ses projets de réduction des allocations de chômage jusqu'à la prochaine réunion convoquée pour le 23 janvier 1996. En attendant, l'idée d'un « pacte pour l'emploi » a déjà été incorporée dans l'ordre du jour. Des groupes de travail mixtes ont été formés pour présenter des propositions concrètes par champs thématiques (retraite anticipée, heures supplémentaires, etc.) lors de cette prochaine réunion.

Les libéraux, en revanche, ont critiqué la proposition, notamment l'ancien ministre de l'Économie et l'actuel porte-parole économique du FDP, le comte Lambsdorff. Dans une étude interne du ministère de l'Économie, destinée au ministre ultra-libéral Rexroth, l'État fédéral est appelé à ne pas participer au pacte pour l'emploi, mais à réaliser, comme prévu, ses projets de coupures dans les budgets sociaux, notamment des allocations de chômage.

Le débat sur la faisabilité de la proposition

Les réactions du patronat ont été très désordonnées. Visiblement déstabilisés par la volte-face syndicale, la plupart des dirigeants patronaux ont réagi en fonction de leur humeur et de leurs convictions idéologiques profondes. Certains ont immédiatement flairé un piège. En effet, contrairement à des « échanges politiques » expérimentés dans le passé dans d'autres pays européens, où les syndicats ont échangé une modération salariale contre des **promesses** de création d'emplois, Zwickel a renversé les termes de l'échange en promettant une modération salariale seulement sur la preuve des créations d'emplois déjà **réalisées**. Le fait que la dernière convention salariale dure jusqu'à la fin de 1996 lui permet de jouer sur les délais et d'exiger de son interlocuteur patronal une preuve de bonne volonté en créant d'abord, en 1996, un tiers des nouveaux postes de travail réclamés par l'IG Metall.

Pour certains experts économiques, l'exigence de 110 000 nouveaux postes pour 1996 est relativement modeste et réaliste, car elle intervient après la suppression massive d'emplois des années de récession de 1991 à 1994. Les experts d'IG Metall ont essayé de faire la démonstration qu'il existerait une marge suffisante pour financer la création de 110 000 postes nouveaux en 1996. Par rapport aux prévisions officielles de gains de productivité de 6,5 % et d'une hausse des prix de 1,5 %, les augmentations salariales fixées dans la dernière convention correspondraient à

une charge de 3 % pour les entreprises, à laquelle s'ajouterait une charge supplémentaire de 1 % en raison de la réalisation de la semaine de 35 heures fin 1995. Il subsisterait une marge de financement de 4 %, suffisante pour réaliser les 110 000 emplois supplémentaires réclamés par l'IG Metall, qui ne nécessiteraient que 3 % de marge. Les experts patronaux de Gesamtmetall se sont immédiatement opposés à cette démonstration. Selon eux, la charge supplémentaire en raison de la réduction du temps de travail correspondrait à 2 % et non pas à 1 %, auxquels il faudrait ajouter une hausse des charges sociales de 1 %. L'augmentation des coûts liés aux embauches supplémentaires exigées par IG Metall absorberait entièrement la marge de financement et aboutirait à une baisse insupportable de la rentabilité du capital. En effet, les experts patronaux reprochent à l'IG Metall une argumentation contradictoire qui se fonderait sur une attente de gains de productivité qui ne pourraient être réalisés qu'à travers des suppressions d'emplois supplémentaires.

Face à ces arguments patronaux, les experts de l'IG Metall ont préparé une deuxième ligne de défense du pacte pour l'emploi. Elle renvoie le reproche d'argumentation contradictoire dans le camp patronal. Il y a, en effet, une contradiction entre les réductions d'emplois réalisées par les entreprises dans les dernières années et le recours accru aux heures supplémentaires. Ces dernières ont atteint en 1994 un niveau de 250 millions d'heures, ce qui correspond à un équivalent de 150 000 emplois à temps-plein. En supposant que la moitié de ce potentiel pourrait donner lieu à des embauches, cela créerait 75 000 nouveaux postes, presque autant que ce que l'IG Metall revendique pour 1996 comme condition du pacte pour l'emploi.

Pour augmenter la pression sur les employeurs, l'IG Metall insiste maintenant auprès des conseils d'entreprise pour qu'ils subordonnent l'autorisation d'heures supplémentaires à leur compensation par du temps libre. Cette proposition d'établissement de « comptes d'heures de travail » est une vieille idée d'IG Metall que Gesamtmetall a toujours refusée. Elle consiste à ne pas payer les heures supplémentaires (sauf les primes), mais à verser l'équivalent sur un compte qui permettra aux salariés d'accumuler des droits à du temps libre supplémentaire. Cela introduirait une contrainte nouvelle pour les entreprises, car le recours systématique, et non pas occasionnel, aux heures supplémentaires serait ainsi rendu très difficile. Les entreprises florissantes, qui produisent à la limite supérieure de leurs capacités, seraient ainsi in-

citées à des embauches supplémentaires si elles ne veulent pas renoncer aux commandes supplémentaires.

Selon les conventions de branche en vigueur, les conseils d'entreprise peuvent demander des repos compensatoires à partir de la 16^{ème} heure supplémentaire mensuelle. L'IG Metall demande d'abaisser ce seuil à zéro heures et de rendre le repos obligatoire.

Le patronat de la métallurgie accepte de discuter

Gesamtmetall s'est assez rapidement déclaré prêt à discuter avec l'IG Metall sur ses propositions, tout en essayant de faire monter les enchères en s'appuyant sur les calculs de ses propres experts. Ainsi le président de Gesamtmetall, Joachim Gottschol, a réclamé un engagement de modération salariale de la part d'IG Metall pour quatre et non pas trois ans. Il a également demandé que le rapport entre avances patronales et promesses syndicales soit renversé ou tout au moins rendu plus synchrone. Selon lui, la réalisation des objectifs d'IG Metall nécessiterait une plus grande flexibilité des horaires et donc des concessions supplémentaires de la part du syndicat, permettant de dépasser temporairement les normes actuelles de la journée de 8 heures, de la semaine de 40 heures et du samedi libre.

Gesamtmetall est maintenant prêt à négocier la fixation d'un nouveau seuil de repos compensatoires en dessous de 16 heures supplémentaires. Toutefois, il ne veut que donner des « recommandations » non contraignantes à ses adhérents.

La disposition de Gesamtmetall au dialogue est le résultat de pressions internes, notamment de son vice-président, Dieter Hundt, qui s'est fait le porte-parole de certaines fédérations régionales. Ce ne sera d'ailleurs pas l'actuel président, Gottschol, mais son successeur qui négociera la prochaine convention collective lors de l'échéance de fin 1996. Gottschol et son secrétaire général, Dieter Kirchner, subissent depuis quelques mois des critiques sévères de la part de certains adhérents pour leur tactique rigide erronée lors de la négociation de la dernière convention salariale au début de 1995. L'intransigeance patronale avait alors provoqué une escalade de l'affrontement avec l'IG Metall et le déclenchement d'un mouvement de grève qui mettait en danger les relations traditionnelles de coopération dans les entreprises. Cette stratégie d'affrontement s'est d'ailleurs soldée par un échec, puisque les négociateurs de Gesamtmetall ont dû re-

noncer à leur revendication de flexibilisation et ont dû accepter, pour l'essentiel, le compromis sur les salaires initialement proposé par l'IG Metall.

En novembre 1995, le président et le secrétaire général de Gesamtmetall ont tiré la conclusion de la contestation interne, en annonçant qu'ils renonceraient à un renouvellement de leur mandat et en proposant Werner Stumpfe comme successeur. Stumpfe a succédé à Kirchner comme secrétaire général depuis janvier 1996 et il prendra également la succession de Gottschol à l'échéance de son mandat de président en juin 1996. A partir de ce moment, les fonctions de président et de secrétaire seront ainsi cumulées. Cela permettra une meilleure coordination de la politique patronale et créera une structure analogue à celle qui existe de longue date chez l'interlocuteur syndical, où le président de l'IG Metall fait office de secrétaire général.

Le choix de Werner Stumpfe est hautement symbolique. Stumpfe a déjà exercé la fonction de président de Gesamtmetall entre 1985 et 1991. Il avait alors pris l'option de la recherche d'un « partenariat social » avec ses interlocuteurs de l'IG Metall, ce qui avait favorisé les compromis successifs après les affrontements de 1984 sur la réduction du temps de travail. A l'époque, cette attitude de compromis lui avait valu des critiques internes assez fortes, mais ce sont ces mêmes défauts qui apparaissent aujourd'hui comme des atouts et qui ont justifié que les adhérents de Gesamtmetall aient de nouveau fait appel à lui.

Les autres réactions patronales

L'évolution de Gesamtmetall vers un nouveau réalisme tranche avec les déclarations plus idéologisées des deux confédérations patronales. Le président de la Confédération des industriels BDI (la branche « économique » du patronat allemand), Hans-Olaf Henkel, qui sème depuis quelque temps la zizanie dans le camp patronal en invitant les entreprises mécontentes des dernières conventions de branche à quitter les fédérations d'employeurs, s'est déclaré prudemment d'accord avec la démarche proposée par l'IG Metall. En revanche, son vice-président, Tyll Necker, a caractérisé le pacte pour l'emploi comme un marché de dupes et a même fortement critiqué les nouvelles orientations et les changements de direction de Gesamtmetall. Le président de la Confédération des em-

ployeurs BDA (1), Klaus Murmann, s'est distingué par des déclarations encore plus spectaculaires. Après avoir considéré les propositions de l'IG Metall comme « inutiles », il s'est ensuite rallié à la position de Gesamtmetall en faveur d'un dialogue sur les propositions de l'IG Metall. Mais en même temps, il a contribué à faire monter les exigences patronales. Son objectif est de renverser les termes de l'échange proposés par Zwickel, en forçant le syndicat à faire des concessions avant que le patronat n'ait à faire la preuve des créations d'emplois réclamées par l'IG Metall. Concrètement il a demandé à l'IG Metall d'accepter de renégocier la convention salariale de 1995 à la baisse. Cette exigence a immédiatement été rejetée par l'IG Metall, qui s'est toujours montrée intransigeante sur le respect absolu du contenu et de la durée des conventions signées.

Au début de l'année 1996, Murmann est revenu à la charge, en demandant une flexibilisation des salaires. Il propose un salaire à trois « piliers ». Le premier pilier serait le salaire minimum, inférieur au salaire conventionnel actuel. Le deuxième pilier seraient un salaire lié aux performances individuelles de chaque salarié, déterminé par l'entreprise. Le dernier pilier consisterait en primes, telles que les primes de fin d'année, qui serait payées (ou non) en fonction de la rentabilité de l'entreprise. L'IG Metall a immédiatement rejeté cette proposition comme « vieillotte et réactionnaire ». En effet, des primes individuelles d'efficience existent depuis longtemps dans les entreprises, mais elles sont soumises à un droit de codétermination du conseil d'entreprise. En revanche, selon l'IG Metall, les propositions de Murmann ne correspondraient même pas aux intérêts des employeurs, car elles signifieraient que les entreprises mal gérées obtiendraient un « discount salarial », alors que les entreprises bien gérées verraient leurs bénéfices « écrémés » par les salariés.

On ne peut s'empêcher de tenir les propositions de Murmann comme une contribution très personnelle au débat en cours. En effet, en mi-janvier on a pu apprendre que son temps à la tête de la confédération patronale est comptée et qu'un successeur a déjà été désigné, en la personne de l'actuel vice-président de Gesamtmetall, Dieter Hundt, qui fait partie des « colombes » du camp patronal.

(1) Le BDA est la branche « sociale » du patronat allemand, dont fait partie la Fédération de la métallurgie Gesamtmetall.