



Flexibilité interne et performance du marché du travail :

Mise en perspective des performances allemandes pendant la grande récession

Odile Chagny

Séminaire « Politiques de l'emploi – Interactions de l'économique et du juridique »

Ministère de l'économie (DG Trésor)

Paris

30 octobre 2012



Les enjeux sous-jacents

- Même si débats sur les raisons qui expliquent le recours massif à la flexibilité interne de la part des entreprises en 2008-2009 (sous-estimation de la reprise antérieure, réformes du marché du travail, suppression des dispositifs de retraite anticipée, vieillissement démographique, etc.)...
- ...consensus (statistiquement) difficilement contestable de la contribution du partage du travail au « miracle » du marché du travail allemand : rôle particulièrement important du recours au chômage partiel, des comptes épargne temps, plus ambigu pour les clauses de baisse temporaire de la durée du travail en application de clauses d'ouverture. Stratégie différente des cycles antérieurs.
- **Plan de la présentation :**
 - Rappeler les éléments de contexte (économiques, système de relations professionnelles) expliquant certaines tendances récentes ;
 - Les éclairages qu'apportent ces éléments de contexte pour comprendre la stratégie de rétention de main d'œuvre mise en œuvre en Allemagne ;
 - Quelques enseignements de l'expérience allemande.

■ Système dual de relations professionnelles

- Deux espaces d'autonomie normative (la branche et l'établissement), la branche garantissant un marché professionnel unifié, l'établissement les règles assurant l'efficacité économique et sociale des espaces productifs.

■ Le système de négociation collective comme socle du modèle de compétitivité allemand

- Large base industrielle, misant sur la qualité, disposant d'un fort pouvoir de marché, associé à une forte capacité de négociation collective de branche, garantissant l'acquis des statuts professionnels et un partage équilibré des richesses,
- Modèle adapté à la contrainte de compétitivité imposée par une politique monétaire non accommodante et une monnaie forte,
- S'accommodant historiquement d'une dichotomie entre le cœur (modèle de participation construit autour du rôle structurant de l'apprentissage dans la détermination et la hiérarchisation de la qualification, des marchés internes) et la périphérie.

■ Trois moments de fragilisation du système

- Années 1980 avec la généralisation de la désinflation compétitive ; début 1990s : la réunification ; depuis le milieu des années 1990 (de manière accentuée première moitié des années 2000) : effets conjoints de l'intensification de la concurrence induite par la globalisation, de la transformation du mode de gouvernance des entreprises, de la libéralisation et la privatisation des services d'intérêt général.

■ L'érosion du système de négociation collective

- Visible dans la baisse de couverture conventionnelle (accords de branche + entreprise): Ouest : 76% en 1998, 61% en 2011 ; Est : 63% en 1998, 49% en 2011 (accords de branche + entreprise).
- En 2011, anciens Länder : 66% des salariés sans Conseil d 'Etablissement (*Betriebsrat*, BR), 34% sans BR ni couverture conventionnelle; nouveaux Länder : 53% sans BR, 47% sans BR ni couverture conventionnelle.
- Conséquences majeures sur le pouvoir de négociation dans le cadre d'accords décentralisés (au niveau de l'établissement).
- Difficulté à connaître les évolutions dans les établissements « hors système » : la plupart des enquêtes ne les couvrent pas!



Prise en compte du contexte institutionnel pour éclairer les ajustements : les comptes épargne temps

■ Les accords de flexibilisation de la durée du travail se sont développés dès les années 1980

- Cadre légal assez rigide jusqu'en 1994 : autorisant un volant d'heures supplémentaires (HS) élevé, mais avec limitation des possibilités de compensation. Cadre légal assoupli en 1994. Pas de définition des HS dans la loi. HS définies par les conventions collectives. Majoration de 25% en moyenne. Premiers accords de flexibilité (années 1980) : élargir les modalités de flexibilité et d'aménagement du temps de travail et accompagner la RTT (éviter un volant trop élevé d'HS).
- Sous le vocable « *Arbeitszeitkonten* » (CET), des modalités recouvrant des dispositifs d'aménagement proches de la France : *Gleitzeitkonten* ≈ horaires variables ; *Bandbreitmodelle* ≈ modulation ; *Ansparmodelle* et *überstundenkonten* ≈ (CET) : alimentés à partir des heures supplémentaires non rémunérées, les premiers créés dans les années 1980. → des modalités de flexibilité très variables, des comparaisons potentiellement faussées.

■ Une montée en charge favorisée par l'érosion du système de négociation collectives

- Les modalités types des accords de modulation (période de compensation, durées max. et min.) loin de s'appliquer à l'ensemble des salariés: en 2005, 51.4% des salariés avec CET et ensemble des modalités fixées. Impact déterminant de la présence d'un BR (avec BR 85,3% de salariés avec modèles complets, **sans BR 57.4%**).
- Violation type des accords: dépassement de la limite maximum d'HS (1/3 des étab. avec CET en 2005). Argument de la contribution des CET à la modération salariale. Peut contribuer également à expliquer forte accumulation sur période 2005-2008.



Prise en compte du contexte institutionnel pour éclairer les ajustements : les accords dérogatoires

■ Les cinq temps des accords dérogatoires depuis la réunification

- Salaires : introduits au début des années 1990 dans les nouveaux Länder « clauses de dureté » : possibilité de déroger (par le bas) aux conventions collectives pour sauvegarder l'emploi. Dans certains cas, possibilité de fixer des minima inférieurs aux conventions collectives.
- Emploi : Pactes pour l'emploi , récession 1992-1993 : accords dérogatoires sur les salaires, le temps de travail ou d'autres éléments en contrepartie de garanties d'emploi ou d'investissement. Subis.
- Accord de Pforzheim (métallurgie BW 2004) : possibilité de déroger non seulement pour sauvegarder l'emploi, mais aussi la compétitivité. Volonté de « rerégulation de la négociation collective » de la part de l'acteur de branche (IG Metall).
- La crise actuelle: forte progression des accords. Utilisation serait restée limitée (moindres pertes de salaires en cas de chômage partiel).

■ Les contreparties et le respect des accords

- Effets visibles de l'érosion du système de négociation collective. Dans les entreprises sans couverture conventionnelle, dans 35% des cas pas de contrepartie de la part de l'employeur dans l'accord (contre 11% si couverture conventionnelle) → *concession bargaining*.
- Relativement peu d'études sur le respect des accords. Un résultat portant sur les accords de 2008-2009: qualité des relations professionnelle dans l'établissement a plus d'effet que difficultés économiques.



Prise en compte du contexte institutionnel pour éclairer les ajustements : le chômage partiel

■ Un recours traditionnellement de nature plutôt conjoncturelle

- A l'exception de l'immédiat après-réunification dans les nouveaux Länder, une utilisation plutôt axée sur la gestion du cycle économique (moins récurrent et suivi de suppressions d'effectifs qu'en France?). Logique assurantielle (prise en charge par l'assurance chômage, taux de remplacement équivalent (net)), prise en charge du coût résiduel par l'employeur. Comparaison avec les clauses de réduction temporaire du temps de travail. Pour l'employeur : coût moins élevé que le chômage partiel (CP), moindres marges de baisse du temps de travail (en général 15%), pas de règle des 10%. Pour le salarié: pertes de revenus plus élevées que dans le cas du CP. Incitation à recourir au CP nette avec assouplissements durant la crise : prise en charge des cotisations sociales + suppression de la règle des 10% + allongement durée. Accord dans la métallurgie de 2010: visait notamment à optimiser alternance CP conventionnel + CP public.

■ Intensité de recours au chômage partiel très différenciée entre la France et l'Allemagne

- En 2009, le volume d'heures non travaillées pour cause de chômage partiel équivaut à un peu plus de 55 000 ETP en France, 270 000 en Allemagne. Estimation du volume de travail sauvegardé beaucoup plus complexe que la simple conversion en ETP compte tenu notamment des effets différés. Effets du CP non réductibles aux seuls effets emplois directs : apporter une réponse à une situation critique à court terme, soutenir le pouvoir d'achat.

■ Coût du chômage partiel

- Estimé à 4,5 Md€ en 2009 en Allemagne (0,6 Md€ en France selon les estimations de la DGEFP, y compris pertes de cotisations sociales). Coût horaire supérieur de 20% environ en Allemagne. Situation de marge des entreprises allemandes avant la crise très favorable pour supporter le coût de la rétention de main d'œuvre.



Quelques pistes des enseignements de l'expérience allemande

- **Une expérience pas forcément reproductible dans le temps** : un effet différé de la modération salariale et de la fragilisation du système de relations professionnelles.
- Dans les zones de flexibilité interne non régulée : tendance au *concession bargaining*.
- Les facteurs de réussite des accords (en termes de contreparties) : présence de l'acteur de branche, qualité des relations professionnelles, inscription des acteurs dans le long terme.
- **Articulation chômage partiel/accords** : logique de prise en charge assurantielle des pertes de revenu à court terme par le chômage partiel (gestion des chocs), de prise en charge par les acteurs de la gestion structurelle.