

Monographie Pays

Autriche

Introduction

Depuis la crise, l'Autriche n'a pas fondamentalement réformé le cadre de son marché de l'emploi, qui est demeuré relativement stable sur le plan institutionnel. Sa situation mérite d'être analysée : bien que rarement citée en exemple dans les analyses sur l'emploi, l'Autriche obtient des résultats remarquables. Ces derniers s'expliquent par plusieurs éléments :

- son système de relations sociales est fondé sur le consensus à tous les niveaux ;
- son économie tient une place à part, intégrée en tant que rouage intermédiaire essentiel du système de production industriel allemand et est-européen ;
- enfin, le gouvernement a conduit, dès le début des années 1990, une réforme fondatrice reposant sur l'accompagnement renforcé des chômeurs ainsi que sur des politiques actives exigeantes favorisant la mobilité sur le marché du travail.

Depuis ces réformes, et malgré la crise, l'Autriche est parvenue à maintenir un taux de chômage parmi les plus bas d'Europe. Cependant, même si son impact direct fut limité, la crise a révélé les faiblesses du marché du travail autrichien. L'analyse des contrecoûts de la crise permet d'illustrer ainsi :

- les travers du système ;
- les mesures déjà engagées pour y porter remède.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,9	71,1	71,1
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	4,9 ^b	4,6	5,7
des jeunes (moins de 25 ans)	9,4	8,9	10,3
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	27,2	26,3	27,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	8,8	9,6	9,2
Indice de protection des contrats permanents	2,44*	2,44	2,44***
Indice de protection des contrats temporaires	2,17*	2,17	2,17***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,9	-1,6	1,5***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	26,5*	29,9**	31,7 ^b
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	48,8	48,5	49,4
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	12,0	14,5	14,1
Coefficient de Gini du revenu disponible	26,2	27,4	27,6

Les sources et les définitions sont reportées dans le Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

n.d. : non disponible

Sommaire

1 Absente de nombreuses analyses comparatives, l'Autriche affiche pourtant des résultats parmi les meilleurs en Europe depuis 20 ans	4
1.1 Un contexte économique et social spécifique.....	4
1.1.1 Un système fondé sur la recherche de consensus.....	4
1.1.2 Une place à part, entre économie de service et interface industrielle de l'Allemagne avec son Hinterland.....	5
1.2 Un marché du travail alliant mobilité et sécurité	5
1.2.1 Un marché du travail caractérisé par une grande flexibilité	6
1.2.2 La sécurité du marché du travail autrichien se fonde sur la priorité donnée au retour à l'emploi	8
1.2.3 Une dynamique qui masque une certaine segmentation du marché du travail entre emplois stables et situations précaires.....	14
2 Impact de la crise et réformes du marché du travail.....	16
2.1 Une crise aux effets limités sur l'emploi global mais augmentant la segmentation sur le marché du travail	16
2.2 Premières mesures conjoncturelles pour faire face à la crise	16
2.3 Des faiblesses accentuées par la crise, rendant nécessaires des ajustements en cours	16
2.3.1 La question du salaire minimum, une problématique traitée au niveau des branches.....	17
2.3.2 Un ajustement des mesures d'accompagnement et d'activation pour certaines populations trop faiblement ciblées par les politiques existantes	17

1 Absente de nombreuses analyses comparatives, l'Autriche affiche pourtant des résultats parmi les meilleurs en Europe depuis 20 ans

1.1 Un contexte économique et social spécifique

1.1.1 Un système fondé sur la recherche de consensus

Il en va du dialogue social comme du système politique : compromis et partage des pouvoirs sont les deux grands principes qui structurent le marché du travail autrichien, tant au niveau national pour définir la politique de l'emploi et les accords de branche qu'au niveau de l'entreprise pour s'adapter à la conjoncture.

Le partenariat social se concrétise au niveau national sous la forme de trois chambres représentatives :

- Chambre économique fédérale (pour les employeurs et travailleurs indépendants) ;
- Chambre fédérale du travail (pour les employés) ;
- Chambre de l'agriculture (pour les agriculteurs).

Il est obligatoire, tant pour les employeurs que pour les salariés, d'adhérer à ces chambres dont les représentants sont élus. La loi exige que le gouvernement les consulte avant chaque projet de loi à conséquences économiques, sociales ou financières. Chaque année, les négociations salariales se font au niveau des branches, sur le modèle de « négociations types » issues historiquement du secteur de la métallurgie. Des « clauses de délégation » permettent d'adapter les décisions au niveau de la région ou de l'entreprise, mais uniquement pour améliorer les conditions minimales décidées au niveau de la branche.

Le système ainsi conçu permet de couvrir 100 % des travailleurs par des accords collectifs alors même que 28 % seulement des travailleurs sont syndiqués¹. Il fonctionne sous forme de coalition entre entreprises et syndicats qui s'efforcent de maintenir un équilibre dans les conditions de travail : hausse de salaire/productivité, qualité de vie/concurrence.

Au-delà des relations au sein des entreprises, les partenaires sociaux jouent bien un rôle central dans le fonctionnement du marché du travail puisqu'ils coordonnent non seulement la politique de l'*Arbeitsmarktservice* (AMS) mais aussi les orientations du système de formation. Ainsi, à chaque strate organisationnelle du Service public de l'emploi (SPE) la direction est copartagée entre l'administration et des représentants de l'ensemble des partenaires sociaux.

- Au niveau national, en charge de la définition des politiques publiques, le bureau administratif comprend 12 membres dont 6 sont nommés par les partenaires sociaux (3 par les syndicats, 3 par le patronat).
- Au niveau du Land, en charge de la mise en œuvre et de la définition des objectifs spécifiques au territoire concerné, la direction se compose d'un manager accompagné d'un adjoint, ainsi que de deux représentants pour les syndicats et deux représentants pour le patronat.

¹ <http://fr.worker-participation.eu>

- Enfin, au niveau local, en charge de la conduite de la politique publique, le manager est accompagné de 4 personnes nommées au niveau du Land selon les recommandations des partenaires sociaux.

1.1.2 Une place à part, entre économie de service et interface industrielle de l'Allemagne avec son Hinterland

Le secteur tertiaire contribue à environ 70 % du PIB et emploie plus de deux tiers de la population active du pays. Le secteur agricole contribue à environ 1,5 % du PIB et emploie un peu moins de 5 % de la population active. Sa part dans le PIB diminue régulièrement. L'industrie, formée d'un réseau de PME connectées aux marchés d'Europe centrale, représente environ 30 % du PIB et emploie plus de 25 % de la population active. Les principaux secteurs industriels sont la métallurgie, l'électrochimie et l'ingénierie. L'économie est ainsi tournée vers l'international, 40 % de la richesse du pays provient des exportations².

C'est l'un des pays les plus riches de l'Union européenne avec un PIB par tête de 38 000 euros (deuxième derrière le Luxembourg)³, même si l'Autriche rencontre des difficultés classiques à maintenir une trajectoire budgétaire rigoureuse et que la Commission européenne vient de rappeler, dans son dernier rapport du mois de mai, l'impératif de réforme du système de retraite.

1.2 Un marché du travail alliant mobilité et sécurité

Les bons résultats économiques de l'Autriche au cours des 20 dernières années alliés à la culture de compromis et de discussion tripartite ont garanti au pays une situation de l'emploi relativement stable, grâce aux bonnes performances du marché du travail et à la mise en œuvre de politiques d'activation en avance par rapport aux autres pays européens. Grâce notamment à cette réforme intervenue de manière précoce (avant la crise et les réformes réalisées à l'étranger), l'Autriche peut se vanter d'avoir maintenu un presque plein emploi tout au long des 20 dernières années en maximisant la mobilité et la transparence sur le marché du travail.

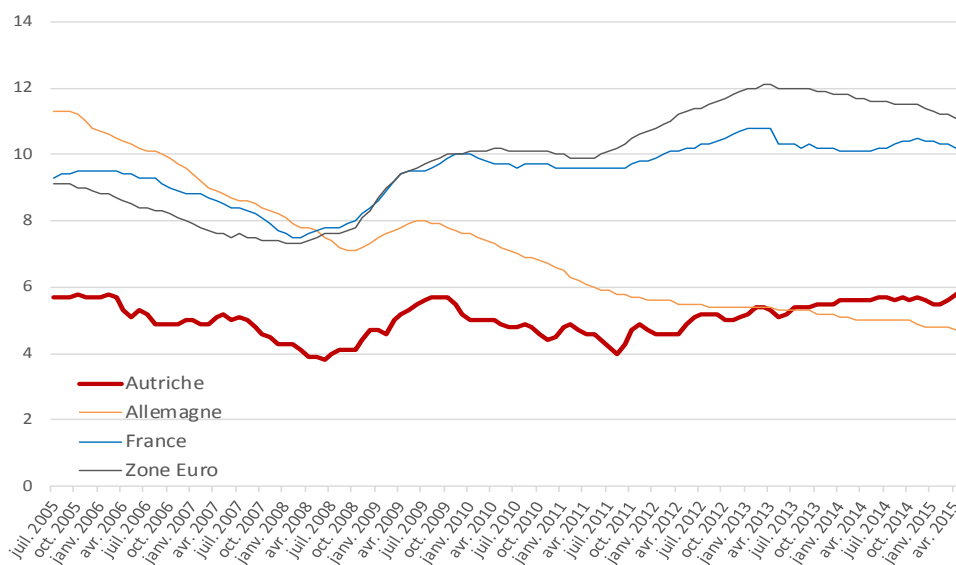
Ainsi, le taux de chômage n'a jamais dépassé 4 % tout au long des années 1990. En situation de quasi plein emploi, et malgré une légère hausse en fin de période, il est resté sous les 6 % depuis le début des années 2000 (Graphique 1). A ce faible taux de chômage s'ajoute une faible ancienneté dans le chômage : début 2015, avec une mobilité toujours importante sur le marché de l'emploi, la durée moyenne du chômage était de 100 jours. Enfin, la proportion de contrats temporaires est faible : seulement 9,1 % en 2014, contre 14 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne⁴.

² <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/autriche/apprehender-le-contexte-economique>

³ <http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/autriche>

⁴ Données Eurostat.

Graphique 1 : Evolution du taux de chômage entre juillet 2005 et mai 2015



Source : données Eurostat.

1.2.1 Un marché du travail caractérisé par une grande flexibilité

Aucune grande réforme du fonctionnement du marché du travail n'a été entreprise depuis les années 2000. Les partenaires sociaux et le gouvernement ont jugé globalement satisfaisants les mécanismes de flexibilité interne d'une part ; et l'équilibre entre un régime de licenciement relativement souple et des mesures de sécurisation des parcours en cas de licenciement d'autre part.

Un droit du licenciement souple

Selon la classification retenue par l'OCDE pour déterminer le degré de protection de l'emploi des travailleurs permanents, l'Autriche se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE : la protection de l'emploi permanent y serait ainsi sensiblement inférieure à celle prévalant en Allemagne, en France, en Italie ou aux Pays-Bas par exemple.

L'employeur n'a pas de raison à donner pour un licenciement, qu'il soit individuel ou collectif. Il doit cependant le notifier et respecter un préavis de 6 semaines à 5 mois en fonction de l'ancienneté. Un licenciement sans préavis ne peut s'effectuer en revanche que pour une « raison importante » relative aux performances ou à la conduite du salarié. En cas de licenciement, le conseil d'entreprise (« Betriebsrat ») est nécessairement consulté. Trois possibilités s'offrent lors de cette consultation qui circonscrit la possibilité de recours du salarié devant le juge :

- en cas d'accord du CE sur le licenciement, le salarié n'a pas le droit d'effectuer un recours ;
- en cas de refus du licenciement, le CE saisit lui-même le tribunal du travail afin de défendre les salariés licenciés ;
- en cas d'abstention du CE, cas le plus courant, le salarié peut saisir le tribunal à titre personnel s'il le souhaite.

Lors d'un tel recours, le tribunal juge du caractère abusif du licenciement selon des motifs spécifiques et particuliers à l'Autriche. Outre les cas de discrimination, le caractère abusif peut être déterminé par plusieurs situations : responsabilité familiale, dépôt de plainte contre l'employeur, maternité, etc.⁵.

En cas de licenciement collectif⁶, l'entreprise doit le notifier au Service public de l'emploi, l'AMS. Le SPE accompagne alors l'entreprise dans le processus de restructuration (Encadré 1).

Les règles de licenciements sont donc souples, et contribuent à favoriser la mobilité sur le marché du travail. L'ancienneté moyenne en emploi en Autriche s'élève à deux ans. Cette mobilité a pu également être favorisée par les règles d'indemnisation du chômage réformée depuis 2003.

Un système d'indemnisation du licenciement et d'assurance chômage dual contribuant à la mobilité sur le marché du travail

L'Autriche se caractérise par un régime d'assurance chômage ancien et par une réforme relativement récente du régime de l'indemnité de licenciement. **Le système d'indemnisation du licenciement** initialement en place en Autriche existait depuis 1921 et avait été étendu à l'ensemble des salariés en 1979. Avant la réforme de 2003, le montant de l'indemnité était croissant avec l'ancienneté. Il représentait 2 mois de salaire pour 3 ans de présence dans l'entreprise, et pouvait aller jusqu'à 12 mois de salaire pour 25 années d'ancienneté. Ce précédent système d'indemnisation posait deux problèmes majeurs selon le gouvernement autrichien : il aurait favorisé le maintien dans l'entreprise et constitué ainsi un frein à la mobilité, tout en étant trop onéreux pour les entreprises.

La réforme de 2003 a mis en place un nouveau régime indemnitaire. Les indemnités de licenciement ont été supprimées au profit d'un nouveau mécanisme : chaque mois, l'employeur verse sur un compte l'équivalent de 1,53 % la rémunération du salarié. Au bout de trois ans d'ancienneté⁷, en cas de départ, l'employé peut solder son compte à la fin du contrat quelle qu'en soit la raison, ou conserver ses économies jusqu'à son prochain départ. Cette somme est due quelle que soit la raison du départ de l'entreprise : volontaire ou à la suite d'un licenciement. De manière générale, cette somme est rarement soldée directement lors des licenciements⁸, sauf à servir au financement de formations professionnelles, notamment dans le cadre des fondations de travail (Encadré 1). Avec ces revenus versés de manière automatique, le système incite à la mobilité.

L'assurance chômage autrichienne propose un revenu de remplacement d'un montant de base entre 55 % et 60 % de la rémunération mensuelle précédente, pouvant aller selon la situation familiale jusqu'à 80 %.

⁵ La loi fédérale sur l'égalité de traitement (2004, amendée en 2005) mentionne comme caractère abusif au licenciement : état matrimonial ; grossesse ; congé de maternité ; responsabilités familiales ; avoir déposé une plainte contre l'employeur ; sexe ; orientation sexuelle ; religion ; opinion politique ; âge ; affiliation et activités syndicales ; accomplissement du service militaire ou civil ; origine ethnique.

⁶ Le licenciement collectif revêt un caractère différent selon la taille de l'entreprise. Il nécessite dans une période de 30 jours le licenciement de 5 salariés dans une entreprise de 21 à 99, de 5 % de la masse salariale dans une entreprise de 100 à 600 personnes, de 30 employés dans une entreprise de plus de 600 personnes, ou encore le licenciement d'au moins 5 personnes de plus de 50 ans.

⁷ Si l'ancienneté est inférieure à 3 ans, le solde du compte est transmis au nouvel employeur pour alimenter le nouveau compte.

⁸ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

Afin de percevoir cette assurance, le demandeur d'emploi doit justifier 52 semaines de cotisation dans les 24 derniers mois en cas de première demande, 28 semaines dans les 12 derniers mois pour les renouvellements et 26 semaines dans les 12 derniers mois pour les moins de 25 ans.

En fonction du temps de cotisation au régime, la durée d'indemnisation varie de 20 à 52 semaines :

- 20 semaines au minimum ;
- 30 semaines pour 156 semaines de cotisation dans les 5 dernières années ;
- 39 semaines pour 312 semaines de cotisation dans les 10 dernières années ;
- 52 semaines pour 468 semaines de cotisation dans les 15 dernières années si le demandeur d'emploi à plus de 50 ans⁹.

La durée relativement courte de l'assurance chômage vise notamment à inciter les personnes licenciées à rechercher un emploi avant même la fin de leur préavis (qui est lui plutôt plus long qu'ailleurs).

Une fois les droits à l'assurance chômage épuisés, un dispositif de solidarité plus limité prend le relais. La durée de perception des allocations de solidarité est d'un an renouvelable sous conditions. Afin de continuer à percevoir ces allocations, le demandeur d'emploi doit rechercher un emploi activement, comme cela s'impose aussi au bénéficiaire de l'assurance chômage. Le montant de l'allocation est plafonné ; contrairement à l'assurance chômage, il dépend également des revenus des autres membres du foyer. En cas d'arrêt de la recherche d'emploi, le demandeur d'emploi bascule dans le régime des minima sociaux, dont le montant est déterminé selon le patrimoine possédé par la personne.

1.2.2 La sécurité du marché du travail autrichien se fonde sur la priorité donnée au retour à l'emploi

Dès le début des années 1990, l'Autriche a réformé son service public de l'emploi et les politiques de l'emploi afin de compléter la flexibilisation du marché du travail par un accompagnement renforcé des chômeurs. Ces réformes se sont traduites par :

- la refonte du SPE autrichien ;
- le développement de mesures d'activation strictes ;
- l'implication large des entreprises et du SPE dans le système de formation.

La refonte du SPE autrichien, moteur de cette dynamique

Au cours des années 1990, certaines évolutions du marché de l'emploi (multiplicité et opacité des formations, manque de mobilité sur le marché du travail) ont motivé la refonte du service public de l'emploi en Autriche. Un service public du marché de l'emploi (AMS) a été créé en 1994. Il a progressivement étendu son périmètre d'intervention au cours des premières années de son existence. L'AMS compte aujourd'hui 101 antennes régionales et 5 539 employés.

Le fonctionnement de ce nouveau service se fonde sur plusieurs principes clefs :

- une cogestion des politiques d'emploi : l'AMS définit les politiques d'emploi au niveau national à travers un organisme réunissant l'Etat, les entreprises, les syndicats, et la direction de l'AMS ;

⁹ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy : Institutions, Procedures, Measures ».

- une mise en œuvre décentralisée grâce à une centaine d'agences qui maillent les 9 Länder autrichiens ;
- des méthodes managériales proches des principes du secteur privé : management par les objectifs ; « orientation client » ; démarche d'amélioration continue ; structuration d'une image de marque à travers un projet « d'entreprise »¹⁰.

En application de ces principes, l'AMS a notamment entamé rapidement le tournant digital dans le courant des années 2000. Une application avec géolocalisation et envoi de notifications d'offres ciblées a été développée. 80 000 personnes auraient fréquemment utilisé l'application au cours des 6 premiers mois de l'année 2015. Le contact par SMS avec les 15-24 ans, rapidement généralisé aurait également rapidement prouvé son efficacité¹¹.

La participation des entreprises est également un des principes directeurs de fonctionnement de l'AMS. Ces dernières se sont ainsi trouvées au centre d'un ensemble de dispositifs au cours des vingt dernières années :

- l'AMS peut jouer le rôle d'agence de placement pour les personnes en situation d'emploi, au profit des entreprises. Son rôle n'est ainsi plus d'accompagner les seuls demandeurs mais de favoriser la mobilité sur le marché du travail en tant qu'élément essentiel de son bon fonctionnement ;
- le référencement des offres d'emploi auprès de l'AMS n'est pas obligatoire. Seul 38 % des offres sont référencées afin de favoriser le volontariat et ainsi la présence d'offres pertinentes, détaillées et de qualité. Le SPE autrichien mise ainsi sur l'implication volontaire afin d'améliorer l'appariement ;
- la définition des compétences et des savoir-faire nécessaires sur le marché s'inscrit dans une démarche à très long-terme. Dans ce cadre, le SPE autrichien a lancé un programme en collaboration avec les départements de Recherche et Développement de 12 secteurs différents. L'objectif est d'anticiper en amont les compétences nécessaires aux futurs métiers dans le très long-terme. Les formations définies dans ce cadre sont ensuite proposées à la fois par le SPE aux chômeurs et par les entreprises participantes à leurs salariés¹².

L'AMS constitue ainsi un rouage essentiel de la mobilité caractéristique du marché du travail autrichien. Ses résultats sont maintenant reconnus, alors même que son instauration ne s'est pas fait sans débats. Pour Johannes KOPF, actuel directeur de l'AMS, la réussite de son administration relève également de sa stabilité. Depuis 1994, aucun bouleversement majeur de son fonctionnement n'est intervenu.

Afin de garantir à chacun un retour à l'emploi, les politiques publiques se sont rapidement concentrées sur des mesures d'activation

Dès la mise en place de l'AMS, les politiques de l'emploi ont été conçues afin d'assurer un retour à l'emploi rapide et éviter le chômage de longue durée. Elles s'avèrent relativement

¹⁰ Maria Hofstätter (2002), « Les réponses de la politique du travail autrichienne aux conditions de demain », *La Vie Economique - Revue de politique économique*, avril.

¹¹ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

¹² Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

contraignantes pour le demandeur d'emploi qui bénéficie d'un accompagnement approfondi et de l'assurance ou allocation chômage sous de multiples conditions.

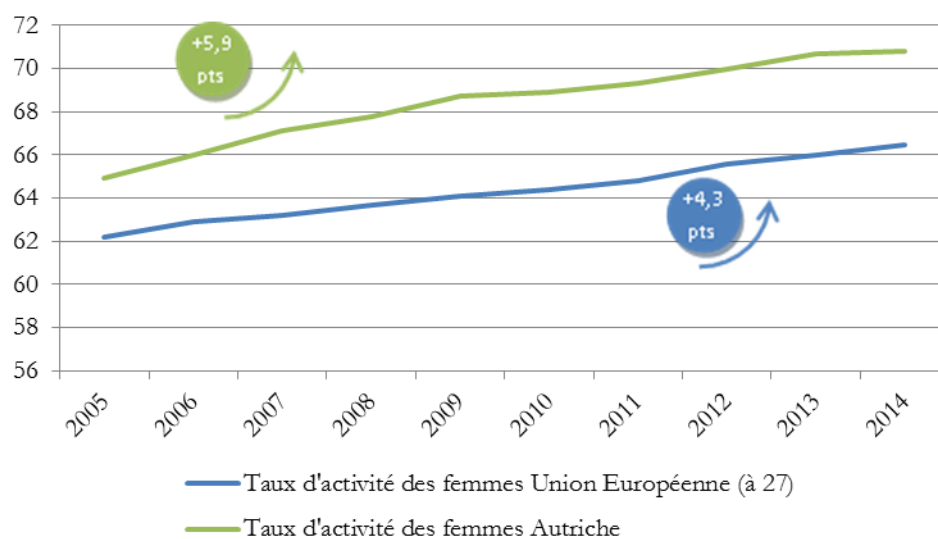
- La formation tient une part importante dans l'accompagnement proposé par le SPE. Afin d'ajuster efficacement l'offre de travail à la demande, elle représentait 60 % des 603 millions d'euros de budget de l'AMS dès 2002¹³. Un ensemble de mesures incite les chômeurs à préférer la formation à l'inactivité. Aussi, un chômeur verra la durée de son assurance chômage étendue sur une période de 156 semaines en cas de formation au sein d'une fondation de travail, voire jusqu'à 209 semaines si la formation dépasse cette durée ou si la personne est âgée de 50 ans ou plus. Au-delà du système développé par l'AMS, les initiatives privées dans le cadre des fondations de travail financées initialement par les entreprises témoignent de cette priorité accordée à la formation (Encadré 1).
- Le suivi par l'AMS est très poussé : l'enregistrement en ligne auprès de l'AMS est recommandé avant même la fin du préavis de licenciement. Celui-ci est obligatoire dans les 24h du licenciement effectif. Par la suite, tout demandeur d'emploi bénéficie d'entretien approfondi dès le premier rendez-vous à l'AMS. Un plan de recherche est ainsi défini avant la fin du premier mois de chômage. Les rendez-vous se répètent ensuite chaque semaine, le chômeur devant prouver qu'il a répondu à plusieurs offres d'emplois sous peine de voir ses allocations suspendues. Un entretien approfondi est organisé tous les 3 mois.
- Les règles de recherche d'emploi en collaboration avec le bureau local de l'AMS sont strictes :
 - les 100 premiers jours, les offres proposées peuvent être uniquement en lien avec l'emploi précédent. Au-delà, le demandeur d'emploi se doit d'accepter une proposition de placement dès lors que celle-ci ne l'empêche pas de retrouver une situation similaire à l'ancienne ;
 - les 120 premiers jours, le demandeur d'emploi se doit d'accepter toute offre n'étant pas inférieure à 80 % de son ancien salaire, un palier qui descend à 75 % passé cette échéance ;
 - en cas de refus d'un emploi répondant à ces critères, l'assurance chômage est suspendue par l'AMS pour une période d'au minimum 6 semaines¹⁴.
- Les politiques d'activation sont ciblées sur des profils de demandeurs d'emploi « à risque », plus susceptibles d'être en situation de chômage, afin de sécuriser leur parcours et limiter le chômage de longue durée :
 - Pour les personnes de plus de 55 ans, les possibilités de départ anticipé en retraite ont été réduites. Pour ces salariés, les charges sociales patronales se voient appliquer un abattement incitant au maintien dans l'emploi. Des formations spécifiques leur sont également proposées. Au total, le taux d'emploi des 55 – 64 ans a augmenté de 37 % entre 1998 et 2007.

¹³ Maria Hofstätter (2002), « Les réponses de la politique du travail autrichienne aux conditions de demain », *La Vie Economique- Revue de politique économique*, avril.

¹⁴ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy : Institutions, Procedures, Measures ».

- Pour les jeunes de moins de 18 ans, un programme étendu en 2008 prévoit la possibilité pour chaque personne sortant du système éducatif d'effectuer un apprentissage ou participer à un programme de formation professionnelle. Cet encadrement ciblé intègre des formations spéciales afin de se réappropriier les fondamentaux de la langue allemande et du comportement en entreprise.
- Pour les femmes, une refonte des allocations familiale a été mise en œuvre en 2008 afin de faciliter leur retour à l'emploi après une naissance. Plusieurs programmes ont par ailleurs été conçus pour augmenter le taux d'activité des femmes. Au total, le taux d'activité des femmes a connu une hausse de 6 points entre 2005 et 2014, il a atteint 70,8 % en 2014 (Graphique 2) ¹⁵.

Graphique 2 : évolution du taux d'activité des femmes en Union européenne et en Autriche de 2005 à 2014



Source : données Eurostat.

- Pour les chômeurs de longue durée, des réductions de charges sont prévues pour les entreprises procédant à leur recrutement.
 - Enfin, les conditions d'accès à l'assurance chômage sont assouplies pour les personnes jugées « à risques » comme les jeunes et les personnes se retrouvant fréquemment en situation de chômage.
- Par ailleurs, l'accent est mis sur un ensemble de mesures pour développer l'entrepreneuriat et le travail indépendant : abaissement de charges, libéralisation des horaires d'ouverture par amendement de la loi « Gewerbeordnung », programmes d'accompagnement spécifiques. En 2007, 30 000 nouvelles entreprises avaient été créées¹⁶.

¹⁵ Données Eurostat.

¹⁶ Commission Européenne (2015), *Commission Staff Working Document, Austria*, 26 février.

Encadré 1 : Les Fondations de travail (*Arbeitsstiftungen*), illustration des grands principes de fonctionnement du marché du travail autrichien

En 1987, l'Autriche a créé les « fondations de travail », structures de reclassement indépendantes de l'AMS permettant de mettre en place rapidement, avant même le licenciement effectif, des actions de reclassement et de qualification dans le cadre de restructurations. La première a été mise en place de manière pragmatique, grâce à une forte collaboration entre syndicats et employeurs lors d'une restructuration dans le secteur de la sidérurgie. Face au succès rencontré, l'expérience a été répétée et élargie à travers des initiatives privées, puis publiques.

Comment marchent-elles ?

Les fondations de travail impliquent souvent, au niveau régional, les acteurs du monde entrepreneurial, les acteurs publics (AMS, gouvernement régional, etc.) et les représentations locales des partenaires sociaux. Elles étaient initialement cantonnées à une expérience au niveau de l'entreprise. Elles sont à présent créées en fonction du besoin, de manière pragmatique, au niveau local, par ces différents acteurs. En 2009, 45 % des fondations étaient gérées par des entreprises et 45 % l'étaient au niveau régional.

Le but des fondations est de fournir aux salariés concernés par un chômage prévisible et massif, en cas de restructuration, soit une nouvelle orientation professionnelle, soit un complément de formation, soit une aide à la recherche d'emploi. Pour ce faire, l'accompagnement proposé est particulièrement fort : la durée moyenne d'une intervention est de 300 jours¹⁷.

Comment sont-elles financées ?

Leurs fonds proviennent du capital de l'entreprise qui licencie, mais aussi de fonds publics, de l'intérêt de l'indemnité de reclassement touchée par les partants et dans une moindre mesure d'une cotisation sur les salaires des employés qui restent dans l'entreprise (moins de 1 % de la masse salariale¹⁸, selon les négociations entre syndicats, entreprise et autorités administratives et politiques impliquées)¹⁹.

Le financement de la fondation est ainsi le résultat de négociations entre la direction de l'entreprise ou des entreprises, les représentants du personnel et les acteurs territoriaux ou étatiques (région, commune, AMS).

Premiers éléments d'évaluation

Le succès a été tel que des entreprises les financent désormais indépendamment de leurs sources de revenus initial afin qu'elles leur proposent des candidats. Ce système a permis d'assurer le reclassement de certaines catégories de population ou de secteurs plus précaires, en évitant la hausse des tensions sociales. Ce fut le cas dans les secteurs du textile, de l'acier et de la céramique par exemple, qui ont connu une baisse de 50 % de la masse salariale²⁰.

Ainsi, la fondation du sidérurgiste Voestalpine, créée en 1987 après la privatisation et la réduction de personnel, pouvait se targuer en 2007 d'avoir aidé en 20 ans plus de 4 600 anciens salariés à retrouver un nouvel emploi, avec un taux de réussite de 93 %. Pour la seule année 2009, plus de 2 000 personnes ont pu bénéficier de son soutien, le taux de réussite affichait alors

¹⁷ Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

¹⁸ Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

¹⁹ AMS (2009), *Was ist ein Arbeitsstiftungen*.

²⁰ OCDE, 2013.

86 %. De plus, 1 554 personnes ont pu bénéficier de l'aide de la fondation dans le cadre de leur congé de formation. Au fil du temps, la fondation s'est ouverte aux autres entreprises. En 2012, plus de 80 entreprises participaient à la fondation, représentant plus de 24 000 salariés²¹.

La première fondation de travail réunissait 12 entreprises. On comptait 81 fondations d'entreprise en 2011. A celles-ci s'adjoignent les fondations prévues par l'Etat en cas d'insolvabilité, les fondations de branche et les fondations régionales prenant en charge les salariés des PME et les personnes en fin de CDD. Bien que les fondations n'ont accompagné que 10 000 personnes en 2009 sur un total de 200 000 chômeurs²², elles peuvent jouer un rôle particulièrement important selon les secteurs et les entreprises. Ce système a largement contribué aux transitions des secteurs connaissant des bouleversements profonds.

Un système de formation initiale qui vise l'employabilité dès l'entrée sur le marché du travail

L'apprentissage est la clef de voûte du système de formation initiale autrichien. Il garantit l'employabilité et l'insertion rapide des jeunes sur le marché du travail. Il repose sur plusieurs principes :

- un investissement fort du système éducatif. Selon l'indicateur de dépense par élève au titre des établissements d'enseignement public et privé d'Eurostat, l'Autriche se place ainsi au 4^e rang de niveau de dépense par étudiant en Europe, avec 9 449 euros contre 6 842 euros en moyenne dans le reste de l'Europe²³ ;
- un lien avec le SPE dès le début de l'adolescence avec deux visites obligatoires. La première visite dès 13 ans permet aux enfants de se familiariser avec le fonctionnement et les services proposés par l'AMS. Elle a également pour but de faciliter leur orientation progressive. La deuxième visite a lieu à 15 ans. Plus concrète, elle permet d'accompagner l'adolescent dans ces choix d'orientation entre les 3 branches qui lui sont proposées à 15 ans : professionnelle, technique ou générale ;
- une approche ascendante en collaboration avec les entreprises. Elles participent à la définition du contenu des apprentissages en collaboration avec les organisations syndicales et professionnelles de leurs branches. Ce système a pour but de favoriser l'apprentissage des savoir-être et des savoir-faire remontant du terrain et considérés comme essentiels par les employeurs ;
- L'apprentissage est réservé aux moins de 25 ans. Il entend ainsi constituer pour cette classe d'âge un avantage comparatif sur le marché du travail.

Au total, seul 20 %²⁴ d'une classe d'âge poursuit ses études jusqu'à l'université, le reste de la génération suivant pour l'essentiel la voie de l'apprentissage. En 2011, 70 % d'une classe d'âge s'orientait vers ce type de formation²⁵. L'apprentissage permettrait ainsi à la majorité de la

²¹ Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en Ambassade, juillet 2015.

²² Audition de Bernard Gazier par le COE, 23 juin 2015.

²³ Base de données Eurostat.

²⁴ Audition de Johannes Kopf et madame la Ministre Ursula Plassnik par le secrétariat général du COE le 28 juillet 2015.

²⁵ Werner Eichhorst (2015), « Does vocational training help people find a (good) job ? », IZA, janvier.

population d'acquérir les compétences nécessaires pour rapidement s'intégrer sur le marché du travail, tout en pouvant maintenir son employabilité et l'accroître via la formation continue²⁶.

L'Autriche se trouve ainsi dans une situation de quasi plein emploi avec un chômage oscillant entre 3 et 6 % depuis 20 ans, et un taux d'emploi de 72 %.

En 2012, la durée moyenne de chômage était de 3 mois et seuls 25 % des demandeurs d'emploi étaient des chômeurs de longue durée. Une des principales réussites de l'AMS est d'avoir réussi à régulièrement adapter ses politiques actives ciblées et de contribuer à la fluidité du marché du travail.

1.2.3 Une dynamique qui masque une certaine segmentation du marché du travail entre emplois stables et situations précaires

La segmentation passe d'abord par un certain décalage entre les entreprises du cœur du modèle productif et les autres.

Les résultats généraux de l'Autriche en termes d'emplois sont ainsi parmi les meilleurs de l'OCDE, mais ils masquent une segmentation du marché du travail entre une population en majorité masculine, qualifiée, à forte valeur ajoutée et différents groupes aux situations plus précaires : femmes, personnes âgées, travailleurs non qualifiés, travailleurs saisonniers et personnes issues de l'immigration.

Les personnes qualifiées issues du système de formation professionnelle restent plus longtemps que la moyenne européenne dans leurs entreprises. L'industrie manufacturière autrichienne est spécialisée dans la moyenne technologie dont la stabilité de la main-d'œuvre et le développement de ses compétences garantissent le maintien de la compétitivité²⁷.

La mobilité entre entreprises est par ailleurs à relativiser pour deux raisons :

- les mobilités internes au sein de chaque entreprise sont fréquentes. Par ailleurs, de nombreux emplois saisonniers se renouvellent chaque année au sein de la même entreprise ;
- 30 % des entreprises, notamment dans les services, représentent 70 % de la rotation totale des emplois²⁸.

La dualisation spécifique à l'Autriche concerne la place des femmes sur le marché du travail. En effet, peu de lieux permettent d'accueillir les jeunes enfants, et les femmes envisagent fréquemment d'interrompre leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. Ainsi, près de 30 % des crèches ne fourniraient pas de service l'après-midi. Si le taux d'activité des femmes était, en 2014, de 4 points au-dessus de la moyenne européenne, le taux de temps partiel s'élevait à 47,5 %, soit 15 points au-dessus de la moyenne européenne²⁹. L'emploi des femmes est souvent perçu dans ce dernier cas comme permettant de procurer un salaire d'appoint à un premier revenu plus stable.

²⁶ A titre plus illustratif, on peut noter que ce type de formation constitue également une porte d'entrée pour des postes de direction. Début 2015, les ministres de la Défense, des Affaires sociales et de l'Industrie et des transports étaient tous trois d'anciens apprentis.

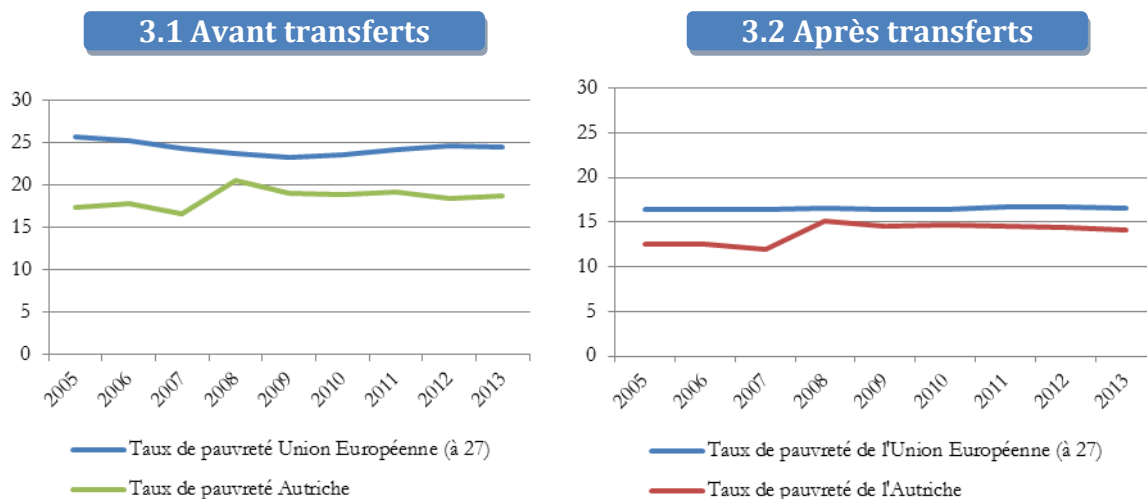
²⁷ OCDE (2009), « L'Autriche », *Les études économiques de l'OCDE*, novembre.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

Le taux de risque de pauvreté avant transferts en Autriche reste toutefois parmi les plus faibles en Europe derrière les Pays-Bas, le Danemark et la République tchèque, inférieur de 5 points à la moyenne européenne (Graphique 3.1). Le taux de pauvreté après transferts s'établit à un niveau plus proche de la moyenne européenne, les revenus du travail relativement élevés étant compensés par des transferts sociaux plus faibles.

Graphique 3 : évolution du taux de risque de pauvreté en Autriche et dans l'Union européenne avant et après transferts



Source : données Eurostat.

2 Impact de la crise et réformes du marché du travail

2.1 Une crise aux effets limités sur l'emploi global mais augmentant la segmentation sur le marché du travail

Bien que solide, l'économie autrichienne, fortement orientée vers les exportations, a souffert de la contraction de la demande internationale et a vu son PIB diminuer de 3,8 % en 2009. Les années 2010 et 2011 ont été marquées par une reprise sensible, suivie en 2012 et 2013 par une croissance atone. Le FMI ne prévoit ainsi une reprise de la croissance que pour 2015, avec une croissance autour d'1,9 % du PIB.

Pour autant, le chômage n'a pas progressé aussi fortement que dans d'autres économies européennes, passant de 3,8 % de la population active en 2008 à 4,8 % en 2009. Il oscille depuis entre 4 et 6 %, en fonction de la croissance annuelle.

2.2 Premières mesures conjoncturelles pour faire face à la crise

La relative résistance du marché du travail s'explique notamment par la souplesse d'un système fondé sur le dialogue social. C'est cette tradition de compromis, tant au niveau national qu'au niveau de l'entreprise, qui a permis de garantir l'emploi par des mesures conjoncturelles rapides :

- au niveau national, partenaires sociaux et gouvernement se sont accordés pour doubler les fonds de l'AMS dès 2009 ;
- au niveau local, les conseils d'entreprise ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de mesures de chômage partiel et dans le recours à la flexibilité interne plutôt qu'à des licenciements. L'ajustement du temps de travail a permis de contenir le chômage durant la crise de 2008 jusqu'en 2012 : en 2009, plus de 57 000 employés de 300 entreprises différentes étaient concernés par ces mesures³⁰.

2.3 Des faiblesses accentuées par la crise, rendant nécessaires des ajustements en cours

Paradoxalement, c'est actuellement que la situation sur le marché du travail autrichien semble la moins bonne depuis les réformes des années 1990. En mai 2015, le chômage s'élevait ainsi pour la première fois à 6 %³¹.

La croissance atone au cours des dernières années constitue un risque pour les personnes au niveau de qualification faible, à la productivité en retrait par rapport aux niveaux de salaires proposés, notamment dans les services. Or le pays risque de se trouver en décalage pour ses coûts salariaux avec son voisin allemand, alors même que son économie en est largement dépendante.

³⁰ Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en Ambassade, juillet 2015.

³¹ Avant de revenir à 5,8% en juillet (données Eurostat).

2.3.1 La question du salaire minimum, une problématique traitée au niveau des branches

En 2007, le gouvernement avait envisagé l'établissement d'un salaire mensuel minimum à 1 000 euros, soit 14 000 euros par an, car la majorité des entreprises rémunèrent 14 mois de salaire. Cette somme représentait 54 % du salaire annuel médian³².

La question concernait pourtant une part limitée des salariés autrichiens, les salaires ayant connu des augmentations importantes. Seuls 1 à 3 % de la population active employée à temps plein aurait une rémunération mensuelle inférieure à ce seuil.

En pratique, les accords de branche ont permis en 2009 de garantir des minima salariaux en conformité avec ce seuil de 1 000 euros, sans passer par une loi.

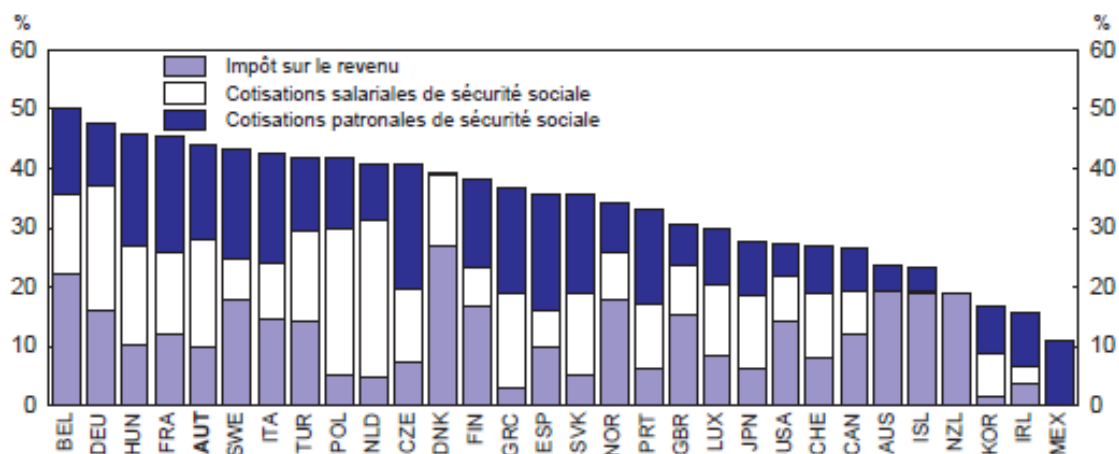
Ces accords ont été accompagnés par plusieurs réformes successives de la fiscalité sur les bas salaires, d'abord en 2009, puis en 2015, avec une priorité pour les foyers avec enfants. La seconde réforme fiscale votée en juillet 2015 apportera un allègement pour tout salarié percevant au moins un revenu brut annuel de 11 000 euros et un crédit d'impôt doublé à 220 euros pour les personnes aux ressources moindres. Cette réforme, d'un impact estimé à 4,9 milliard d'euros, entrera en application le 1^{er} janvier 2016.

2.3.2 Un ajustement des mesures d'accompagnement et d'activation pour certaines populations trop faiblement ciblées par les politiques existantes

L'économie autrichienne a réussi à maintenir un fort niveau de productivité et d'innovation dans le secteur de l'industrie au cours des 20 dernières années. Les problèmes d'emploi se concentrent dans les services, où les personnes non diplômées du secondaire sont les premières à avoir souffert de la crise, en raison notamment de salaires élevés pour leur niveau de qualification. En 2009, leur taux d'emploi plafonnait à 55 %, en dessous de la moyenne de l'OCDE. Cette situation s'explique notamment par des dynamiques salariales différentes de celles ayant prévalu dans d'autres pays. Si l'Autriche a su maîtriser le coût moyen de sa main-d'œuvre qui reste inférieur à celui d'autres pays d'Europe de l'Ouest, sa main-d'œuvre peu qualifiée bénéficie d'accords de branche favorables. Au-delà des salaires, le coin fiscal pour ces travailleurs peu qualifiés était encore en 2009 l'un des plus élevés de l'OCDE. Contrairement à une majorité de pays, l'Autriche n'avait pas mis en œuvre de mesure de réduction des charges sociales pour les travailleurs peu qualifiés (Graphique 4).


³² Données OCDE.

Graphique 4 : coin fiscal des travailleurs peu qualifiés



1. Calcul effectué pour une personne célibataire sans enfant, ayant un revenu égal à 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*, mai 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645534752644>

Source : OCDE, base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*, mai 2009

Cette problématique concerne notamment les populations immigrées, majoritairement originaire de Turquie et d'ex-Yougoslavie, en forte augmentation au cours des dernières années. L'Autriche est ainsi passée de 20 000 entrées par an il y a 30 ans à déjà 100 000 entrées en 2007. Le taux de chômage des actifs sans formation issus de l'immigration reste un défi majeur pour le marché du travail autrichien³³, même si l'immigration économique la plus récente est sensiblement plus formée (en provenance de Hongrie, de Roumanie, et même d'Allemagne).

Le chômage de longue durée a aussi sensiblement augmenté avec la crise. Il est progressivement passé de 2 % en 2001 à 27,2 % en 2015³⁴. Bien que presque deux fois inférieur à la moyenne européenne, il est en passe de devenir un défi structurel pour le pays. Il se concentre notamment sur les plus de 50 ans. Il pourrait s'expliquer par l'incapacité du pays à maintenir sa croissance au même rythme que celui de l'Allemagne. Cette décorrélation progressive pourrait, selon Josef Zweimüller, s'expliquer notamment, compte tenu de la proximité des deux pays, par l'absence de réforme de type Hartz qui ont eu un impact significatif sur la compétitivité allemande.

La généralisation du temps partiel chez les femmes reste aussi un problème persistant. Alors que le taux de temps partiel est resté relativement stable dans l'Union européenne pour les femmes (+ 0,5 % entre le quatrième trimestre 2012 et le premier trimestre 2015), il a connu une hausse de 2,3 points en Autriche, soit l'un des plus fortes hausses derrière l'Islande, Chypre et la Suisse. Depuis la crise, les situations de temps partiel se multiplient aussi chez les hommes, ce qui était moins le cas précédemment : entre 2005 et 2014, le taux d'emploi en temps partiel chez les hommes est passé de 5,7 à 9,6 %.

L'OCDE mentionnait ainsi³⁵ des possibilités d'amélioration des politiques ciblées afin de remédier aux incohérences dans les politiques d'activation concernant certaines populations : inactifs et chômeurs peu qualifiés à faible revenu, femmes peu qualifiées avec 2 enfants,

³³ OCDE (2009), « L'Autriche », *Les études économiques de l'OCDE*, novembre.

³⁴ Données Eurostat.

³⁵ OCDE (2013), rapport sur l'Autriche.

personnes à temps partiel souhaitant passer à temps plein. En réaction à ces problèmes persistants, certaines mesures ont récemment été prises.

L'accroissement des politiques ciblées

- Concernant les moins de 25 ans : L'Autriche a été l'un des pionniers de la mise en œuvre de la *Youth Guarantee* en Europe. En 2012, le chômage chez les 15-24 ans s'élevait à 8,9 %, largement en deçà de la majorité des pays européens. L'apprentissage se généralise à l'ensemble d'une classe d'âge, notamment dans le secteur public pour les jeunes ne trouvant pas d'opportunité dans le privé : l'apprentissage représente aujourd'hui 25 à 30 % du budget de l'Etat consacré aux politiques d'activation ;
- concernant les personnes de plus de 55 ans : des incitations financières à rester le plus longtemps possible sur le marché du travail ont été créées. Elles comprennent notamment la diminution des pensions pouvant être touchées avant l'âge légal de départ à la retraite fixé à 62 ans. La dérogation à l'obligation pour un demandeur d'emploi d'accepter un poste en dehors de son champ de compétences après une certaine période intervient désormais à partir de 57 ans (et non plus 55 ans)³⁶. Enfin, une dernière réforme effective depuis juillet 2015 prévoit la possibilité de passer progressivement en retraite grâce à un temps partiel pouvant s'étendre jusqu'à 5 ans après l'âge légal de la retraite prévu dans la branche. Durant cette période, l'abaissement de la durée de travail et le versement progressif d'une partie de la pension vont de pair³⁷ ;
- concernant les femmes : le ministre du Travail et des Affaires sociales a demandé de consacrer 50 % des fonds alloués aux politiques d'activation à l'intégration des femmes sur le marché du travail. Ces fonds sont principalement consacrés à des accompagnements personnalisés et à la création de centres de formation professionnelle strictement féminins. Après une phase pilote de 2010 à 2012, l'expérience a été généralisée dans le pays. En 2013, 3 500 femmes étaient passées par l'un de ces « Frauenberufszentren »³⁸.
- concernant les immigrés : l'Autriche a développé récemment un système de mentorat. Le programme, d'une durée de six mois, doit permettre d'accompagner individuellement chaque personne récemment employée. L'accès aux cours de langues a été très largement ouvert par l'AMS. En 2013, près de 30 000 personnes ont pu bénéficier de ces programmes. Par ailleurs, la majorité des actions en faveur des immigrés est proposée de manière précoce afin de faciliter leur rapide intégration. Ainsi, une grande partie des programmes ciblés sur les jeunes de moins de 25 ans prévoient des volets spécifiques pour les personnes d'origine étrangère afin de favoriser leur participation et leur réussite³⁹.

L'inflexion du principe de retour à l'emploi immédiat

La Seconde loi de stabilité de 2012 (*2. Stabilitätsgesetz 2012; 2. StabG 2012*) mise en application le 1^{er} janvier 2013 vient compléter les mesures déjà mises en œuvre garantissant le maintien de l'assurance ou de l'allocation chômage en cas de formation. La loi prévoit une assurance chômage et une allocation chômage au montant plus élevé en cas de suivi de formation.

³⁶ Audition de Josef Zweimüller par le secrétariat général du COE, 2 juillet 2015. (cf. 1.2.2)

³⁷ Réponse au questionnaire adressé au conseiller économique en Ambassade, juillet 2015.

³⁸ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy : Institutions, Procedures, Measures ».

³⁹ AMS (2014), « Basic Information Report, Labour Market Policy : Institutions, Procedures, Measures ».

Conclusion

Sept ans après le début de la crise, le marché du travail autrichien a fait preuve d'une grande résilience. Le maintien dans l'emploi d'une majorité d'actifs, accompagné de surcroît d'un niveau de vie conséquent, a été assuré grâce à un système alliant :

- un positionnement spécifique dans l'écosystème économique européen ;
- une grande souplesse des règles et des politiques actives sur le marché du travail.

Le défi autrichien, compte tenu de la faible importance de sa population active (4 millions), consiste plus à maintenir son modèle alors même que les pays voisins comme l'Allemagne ont ajusté leur économie par la modération salariale. Ces évolutions exogènes posent la question de l'avenir du système autrichien dans les prochaines années. L'enjeu consistera probablement à proposer des politiques actives ciblées assez dynamiques pour garantir le maintien du modèle.