

Les perspectives du marché suisse du travail*

PASCAL COUCHEPIN**

1. INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Cette année, votre assemblée annuelle est consacrée au marché du travail et à ses mutations. En tant que Ministre de l'Economie et, par conséquent, de l'Emploi, je me réjouis d'y avoir été invité; c'est l'occasion pour moi de brosser un tableau positif du marché suisse du travail.

2. EVOLUTION RÉCENTE

Ces derniers mois apportent des nouvelles réjouissantes quant à l'évolution du marché du travail. Le nombre des actifs n'a jamais été aussi élevé qu'en 1999. La création nette d'emplois au cours des deux dernières années atteint le chiffre de 73'000 unités.

Cette croissance se reflète sur le taux de chômage: le chiffre record de 206'291 chômeurs en février 1997 est tombé à 88'000 en février 1999, soit une baisse de 60 %. Pour le mois de mars, et c'est une nouvelle que je vous offre en primeur, on s'attend à un recul à 82'000 chômeurs ce qui correspond à un taux de chômage d'environ 2,2 %, soit le niveau le plus bas depuis la longue stagnation économique des années nonante. En l'espace de deux ans, les chômeurs de longue durée sont passés de 32 % à 25 % de l'ensemble des chômeurs. Et cette évolution positive va continuer.

L'évolution est si positive que les entreprises accusent maintenant une pénurie de main d'œuvre. 30 % d'entre elles souhaitent engager du personnel supplémentaire qualifié. Tous les indicateurs du marché du travail annoncent une amélioration notable et durable. Ces tendances contredisent ceux qui, dans le passé, craignaient que la Suisse perde sa capacité de créer des emplois. Les faits montrent que les fermetures et restructurations d'entreprises, aussi médiatisées soient-elles, ne dessinent pas toute la réalité.

* Assemblée annuelle Société Suisse de Statistique et d'Economie politique SOLEURE, 24 mars 2000. La version orale fait foi.

** Conseiller fédéral, Chef du Département fédéral de l'économie.

3. POURQUOI CE SUCCÈS

Une des raisons principales de ce succès est à chercher dans la croissance économique. En 1997, après six années de récession, l'économie suisse a retrouvé un chemin de croissance. Aujourd'hui, le climat de consommation, favorable, nourrit cette croissance.

Mais la croissance ne tombe pas du ciel. Elle est en grande partie liée à des mesures de déréglementation lancées au milieu des années nonante dans des branches économiques en forte croissance, telle que celle des télécommunications. La deuxième raison qui explique la rapidité de la reprise réside dans la flexibilité du marché suisse du travail. Il y a quelques années, de nombreux experts prédisaient que le chômage résiduel ne descendrait pas au dessous d'environ 3 %. Ce scénario, plausible à l'époque, était fondé sur la situation des pays européens voisins. Il s'avère aujourd'hui que cette crainte était sans fondement.

En étudiant les caractéristiques de la dernière récession, on comprend pourquoi la reprise s'est rapidement traduite par une hausse du nombre d'emplois. Jamais la Suisse n'avait traversé de récession aussi longue. L'augmentation surprenante du chômage au début des années nonante a été en grande partie occasionnée par la diminution de la capacité de réaction de la population active face au ralentissement économique. En effet, on n'a pas pu, d'une part, comme on l'a fait lors des précédentes récessions, renvoyer les travailleurs étrangers chez eux. Bon nombre d'entre eux avaient acquis un permis de séjour pendant les années quatre-vingt. Ils avaient payé leurs cotisations d'assurance-chômage et avaient droit aux prestations. D'autre part, le travail des femmes a fortement augmenté pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt et les années nonante. Ces deux phénomènes ont rendu l'offre de travail relativement inélastique. Il faut enfin parler de la modification de la politique des entreprises en matière d'emploi. La longueur de la récession a empêché le maintien d'une réserve de main-d'œuvre. Les entreprises ont dû, pour s'affirmer face à la concurrence, réduire leur production à un niveau qui leur permette d'affronter cette traversée du désert. L'aspect positif de cette stratégie réside dans le fait que les entreprises ont vite atteint les limites de leurs capacités lorsque la demande a redémarré. Les entreprises ont donc dû réembaucher rapidement. La croissance économique s'est alors traduite par une augmentation étonnamment rapide du nombre d'emplois.

Cette évolution met en exergue la flexibilité de notre marché du travail: il n'était pas possible de prévoir si l'augmentation de la demande de main-d'œuvre trouverait l'offre correspondante. Il faut remarquer que contrairement à la plupart des pays qui nous entourent, nous avons procédé aux restructurations nécessaires sans nous encombrer de réglementations inutiles. Même au plus fort de la récession, de nombreux chômeurs de longue durée ont retrouvé du travail. Le socle de chômage résiduel n'était donc pas fait en granit comme certains l'ont dit. Si le chômage résiduel n'est pas devenu incompressible, c'est que la Suisse, au milieu des années nonante, a changé sa politique du marché du travail: au versement passif des indemnités journalières de chômage a succédé une politique active d'intégration des chômeurs. Celle-ci a vraisemblablement contribué à la

baisse rapide du chômage. Cette politique en matière d'emploi a certainement fait ses preuves.

Bien sûr, ces succès ne doivent pas cacher que des effets statistiques sont aussi à l'origine de cette amélioration. Un grand nombre de personnes en fin de droit ont disparu de la statistique des chômeurs inscrits: on évalue ce nombre à 3'000 par mois en 1999. C'est beaucoup quand on sait que derrière ce chiffre se cache le destin de personnes en difficultés. Mais je dois aussi dire que l'effet statistique n'est de loin pas aussi élevé que le prétendent certains articles de presse. Beaucoup de ces chômeurs ont retrouvé du travail.

4. QUELS SONT LES ENJEUX?

Les tendances dont je viens de parler sont basées sur le court terme. Or, pour développer une politique économique orientée vers la croissance – selon les lignes directrices du Département fédéral de l'économie – il ne faut pas compter en trimestres, mais en décennies, voire en générations.

J'aimerais m'arrêter sur trois enjeux, en partie liés les uns aux autres. Le premier consiste dans l'accroissement du secteur tertiaire dans la structure économique. La «tertiarisation» est synonyme de ce que l'on nomme généralement comme le changement structurel. Le deuxième enjeu est le changement démographique et lourd de conséquences pour le potentiel de croissance de notre économie et pour l'emploi. Le troisième enjeu est celui de l'intégration sociale des personnes défavorisées sur le marché du travail.

5. LE CHANGEMENT STRUCTUREL

La globalisation et l'intensification de la concurrence internationale ont contribué à accélérer le changement structurel. La Suisse est aujourd'hui complètement différente de ce qu'elle était il y a seulement dix ans. Prenez le train entre Genève et St-Gall et vous verrez que des centres de loisirs, entre autres, ont pris la place de beaucoup de centres de production traditionnels. Là où il y avait des chantiers, on trouve de nouvelles entreprises qui occupent des niches de marché très diverses. De nombreux produits se mesurent non plus en kilos ou en tonnes, mais en bits et mégabits.

Avec le recul progressif du secteur industriel, le danger qu'une crise éclate dans le secteur tertiaire a alimenté les débats. On a craint que le recul des emplois dans l'industrie n'entraîne une diminution de la productivité du travail et des salaires. Cela aurait eu pour conséquence une diminution de la demande de biens et surtout de services relativement chers, avec à la clé l'instauration d'un cercle vicieux. En réalité, le danger s'est avéré minime, pour ne pas dire infondé.

La première raison réside dans le fait que le secteur des services est très hétérogène. Les activités économiques qu'il englobe vont des services proches de la production indi-

viduelle aux services personnels. Deuxièmement, la productivité varie beaucoup à l'intérieur du secteur des services. Il est donc arbitraire de partager l'économie en trois secteurs. De nombreuses activités industrielles ont le caractère de services et, inversement, de nombreux services ont le caractère de biens industriels. Les frontières entre les différents secteurs traditionnels de l'économie sont de plus en plus floues. Troisièmement, le secteur des services connaît une forte dynamique. Il y a des branches «gagnantes» et des branches «perdantes». Regardons ce qui s'est passé ces deux dernières années dans les branches de la santé et du social ainsi que dans celle des prestations de services aux entreprises: l'emploi et la création de valeur ajoutée y ont enregistré une augmentation significative, alors que dans les assurances, l'emploi a plutôt stagné. On croit à tort que les emplois créés dans le secteur des services sont mal rémunérés. Bien au contraire, les branches qui connaissent aujourd'hui une croissance sont celles des services à forte valeur ajoutée.

J'attire votre attention sur deux tendances concernant l'expansion des services. La première est l'augmentation du travail à temps partiel. La seconde est l'augmentation du travail des femmes. Ces deux tendances sont liées et constituent une chance tant pour les entreprises que pour les personnes concernées.

La disparition progressive du travail industriel classique va de pair avec une dissocation du temps de travail et du temps d'exploitation. En comparaison internationale, la Suisse est, après les Pays-Bas, le pays où le travail à temps partiel est le plus répandu. C'est une des raisons de la flexibilité de notre marché du travail. Cette flexibilité n'est cependant pas un but en soi. Elle reflète un changement dans les habitudes de consommation et dans la structure économique. Une plus grande flexibilité du temps de travail peut avoir un effet positif sur l'emploi. Dissocier le temps de travail du temps d'exploitation peut apporter des gains en productivité, améliorer la compétitivité et finalement avoir un effet bénéfique sur l'emploi. La tendance marquée en faveur du temps partiel souligne aussi la volonté des travailleurs de faire des choix individuels. La possibilité de travailler à temps partiel répond au besoin d'individualiser son mode de vie et d'avoir plus d'autonomie dans le temps de travail.

Aujourd'hui encore, le travail à temps partiel concerne d'abord les femmes. Très peu d'hommes sont prêts à réduire leur temps de travail. La progression du temps partiel a cependant permis à la Suisse d'étendre massivement le travail des femmes ces dernières années. Dans ce domaine, la Suisse était en queue de peloton des pays de l'OCDE dans les années quatre-vingt. Elle est aujourd'hui en tête de liste.

La Suisse est au monde l'un des pays aux taux d'activité les plus élevés. Car qui dit fort taux de participation dit fort potentiel de croissance, d'une part, et valorisation du travail et amélioration des revenus, d'autre part.

6. DEMOGRAPHIE UND ARBEITSMARKT

Wie beinahe in allen reifen Volkswirtschaften stellt die demographische Alterung auch für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Diese wird nicht ohne Auswirkungen auf das Wachstumspotential und damit auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt bleiben.

Die zunehmende Alterung hat erstens eine Abnahme der Erwerbstätigen zur Folge. Wenn es daher nicht zu überproportionalen Produktivitätsfortschritten oder stark steigendem Beschäftigungsgrad kommt, werden die Wachstumsraten sinken. Ein zweiter Faktor, der gerade in unserer schnellebigen Zeit von entscheidender Bedeutung ist, betrifft die laufende Entwertung der Qualifikationen durch den technischen Fortschritt.

Damit die erwartete Wachstumsverlangsamung aufgehalten werden kann, ist eine forcierte Fortbildungsanstrengung unabdingbar. Das Stichwort ist bekannt: «lebenslanges Lernen». Die Weiterbildungsanstrengungen müssen weit über das Alter von 50 Jahren gefördert und unterstützt werden. Bereits heute sind die Träger des neuen, wachstumsintensiven Wissens die 20- bis 30-Jährigen, deren Anteil an der Bevölkerung absolut gesehen aber zurückgehen wird. Zudem sind die Betriebe oft nicht bereit, teure Fort- und Weiterbildungen für ältere Arbeitnehmer zu finanzieren, wenn diese nur noch eine geringe Verbleibdauer in der Firma haben. In Zukunft werden jedoch die Faktoren Kapital und Wissen eine noch grössere Bedeutung im Produktionsprozess einnehmen und es ist daher absolut notwendig, auch die älteren Arbeitnehmer für die Weiterbildung zu motivieren.

7. SOZIALE INTEGRATION

Wir haben in unseren departementsinternen Leitlinien zur Wirtschaftspolitik klar zum Ausdruck gebracht, dass wir Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nicht vermengen möchten. Damit würde niemandem wirklich geholfen. Vielmehr hätte dies Verzerrungen zur Folge, die langfristig kontra-produktiv wären. Das bedeutet aber nicht, dass wir nicht gewillt sind, zusätzliche Anstrengungen für die Integration auf dem Arbeitsmarkt zu unternehmen.

Unsere besondere Sorge gilt den schlecht Qualifizierten. Es muss uns gelingen, diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass sie starke Anreize haben, sich weiterzubilden und sich für die Anforderungen des Arbeitsmarktes fit zu halten. Wir wollen deshalb eine Politik betreiben, die dafür sorgt, dass sich Arbeit buchstäblich lohnt. Unsere Politik setzt dabei aber nicht auf direkte staatliche Interventionen, und wir halten deshalb auch nicht viel von einer gesetzlichen Festsetzung von Mindestlöhnen.

8. DIE AVIG-REVISION

Weitere wichtige Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes werden durch die Arbeitslosenversicherung gesetzt. Die Finanzierungsgrundlage der Arbeitslosenversicherung läuft im Jahr 2003 aus. Wir möchten die Gelegenheit nutzen, um auch die bisherige Stossrichtung zu überprüfen. Wir beabsichtigen aber keine fundamentale Revision des seit 1995 bestehenden Gesetzes. Wir halten im wesentlichen an den Kernpunkten der geltenden Regelung fest.

Im Vordergrund wird die Finanzierungsfrage stehen. Dabei geht es natürlich in erster Linie um die Frage, wie gewisse Leistungen mit den zur Verfügung stehenden Einnahmen finanziert werden können.

Wir gehen davon aus, dass eine Beitragshöhe von 2 Lohnprozenten ausreichen sollten, um die vorgesehenen Leistungen decken zu können. Ausserdem wünschen wir, dass sich die Kantone und der Bund ebenfalls ständig an den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung beteiligen. Dies scheint deshalb gerechtfertigt, weil die Versicherung mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen auch allgemeine wirtschaftspolitische Aufgaben erfüllt.

Ich bin der Meinung, dass die ausserordentlichen Ereignisse der 90er Jahre nicht als Massstab zur Ausgestaltung der Versicherungsleistungen herangezogen werden dürfen. Bei der Bemessung der Leistungen sollten wir uns vielmehr von einem Regelfall leiten lassen. Unter dem Eindruck einer massiven Zunahme der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 90er Jahre sind die Leistungen erheblich erhöht worden. Da sich die Situation am Arbeitsmarkt zunehmend entspannt, können sie jetzt wieder angepasst werden. Dabei werden zuerst einmal die Taggeldbezugsdauer sowie die Mindestbeitragsdauer zur Disposition stehen. Dabei sollten wir auch nicht vergessen, dass die ALV immer noch hohe Schulden abzutragen hat.

Im Zusammenhang mit der AVIG-Revision ist ausserdem erwähnenswert, dass schon jetzt gewisse Bestrebungen im Gange sind, die Effektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu steigern. Gegenwärtig sind wir daran, eine wirkungsorientierte Vereinbarung mit den Kantonen umzusetzen. Das heisst, wir wollen von quantitativen Leistungsvorgaben abkommen und nur noch die am Arbeitsmarkt erzielten Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik messen. Damit die richtigen Signale davon ausgehen können, muss diese Vereinbarung mit finanziellen Anreizen – sprich: mit einem Bonus-/Malussystem – verbunden sein. Von dieser neuen Vereinbarung versprechen wir uns eine erhebliche Steigerung der Effektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Einsparungen zu Gunsten des Versicherungsfonds.

9. SCHLUSS

Die lang ersehnte Normalisierung am Arbeitsmarkt gibt uns die Möglichkeit, die notwendigen Reformen anzugehen. Der Arbeitsmarkt unterliegt einem steten Wandel.

Dieser wird angesichts der zunehmenden Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft kaum an Schwung verlieren.

Wir müssen den Menschen in unserem Land zeigen, dass dieser Wandel grosse Chancen bietet. Wir müssen ihnen die Angst vor dem technischen Fortschritt nehmen und deutlich machen, dass wir einen starken Werk- und Arbeitsplatz Schweiz erhalten wollen. Es kann nicht unser Ziel sein, mit Billiglohnländern in Konkurrenz um Arbeitsplätze zu treten.

Unsere Chancen liegen woanders, nämlich in einer kapital- und wissensintensiven Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Solange wir eine hohe Produktivität erbringen, werden unsere Löhne überdurchschnittlich bleiben und unser Wohlstand steigen. Wir haben die Möglichkeit, diesen Strukturwandel aus einer Position der Stärke heraus zu unseren Gunsten zu gestalten.

Dabei darf aber nicht untergehen, dass der Arbeitsmarkt ein besonderer Markt ist. Wir müssen daher die Balance zwischen der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und den Schutzbedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finden. Ich bin zuversichtlich, dass uns dies auch in Zukunft gelingen wird.