

| LES NOTES DE BENCHMARK

Allemagne : miracle de l'emploi 😊 ou désastre social ? 😞

par Alain Fabre

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre sa réflexion sur la relation entre l'entreprise et son environnement et met à contribution un vaste réseau d'experts pour réaliser ses études. également lieu de rencontres et pôle de formation, l'Institut développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et sur la société.

THINK TANK

L'activité de réflexion se déploie autour de l'entreprise, conçue à la fois comme organisation, comme acteur du monde économique et comme acteur de la société. Pour diffuser ses analyses et ses études, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur :

- Des rapports et des notes, vecteurs traditionnels de diffusion auprès d'un public de leaders d'opinion.
- Un site, Débat&co (www.debateco.fr), dont l'objectif est d'animer le débat économique et social.
- Une revue trimestrielle, *Sociétal*, qui propose des analyses et des réflexions sur les grands débats d'économie et de société (www.societal.fr).

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise visent à favoriser le partage d'expérience sur des enjeux liés aux questions économiques et à l'entreprise.

Les manifestations de l'Institut de l'entreprise visent à stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques qui ont pour objectif de sensibiliser les différents publics appartenant à l'écosystème des entreprises aux enjeux économiques et sociaux auxquels elles sont confrontées. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et Sociales (SES), avec le programme Enseignants-Entreprises et aux Jeunes « hauts potentiels » issus de tous corps de métier, avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE)

Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ?

par Alain Fabre

LES NOTES DE BENCHMARK

Septembre 2013



© Institut de l'entreprise, 2013
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Sommaire

Avant-propos	9
Synthèse	11
Chiffres clés	15
Introduction	19
1. Les réformes Hartz :	
la réponse allemande au défi du chômage de masse	23
LES LOIS HARTZ : INSPARATION, CONTENU ET MISE EN ŒUVRE	23
DES RÉFORMES COHÉRENTES AVEC UNE STRATÉGIE D'ÉCONOMIE COMPÉTITIVE	27
LES EFFETS ÉCONOMIQUES DES RÉFORMES HARTZ :	
LA RÉDUCTION DRASTIQUE DU CHÔMAGE STRUCTUREL	30
2. Mort ou résurrection de l'État social ?	35
UN RETOUR AUX CARACTÈRES ORIGINAUX DE L'ÉTAT SOCIAL ALLEMAND :	
RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE ET SOLIDARITÉ COLLECTIVE	36
DES EFFETS EN TROMPE L'ŒIL ?	
BAISSE DU CHÔMAGE MAIS HAUSSE DE LA PAUVRETÉ ET DE LA PRÉCARITÉ ?	42
UNE APPROCHE MULTICRITÈRE	
POUR UNE COMPRÉHENSION PLUS FINE DU PHÉNOMÈNE	47
UNE ALLEMAGNE PLUS INÉGALITAIRE APRÈS LES RÉFORMES HARTZ ?	49

Conclusion	53
L'AGENDA 2010, UN MODÈLE DE CROISSANCE DURABLE ?	54
UN MODÈLE POUR L'EUROPE ?	58
Bibliographie	65
L'auteur	69

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à exprimer sa vive gratitude à Eudoxe Denis, Directeur des études de l'Institut de l'entreprise et à Laetitia Strauch, Chargée d'études à l'Institut de l'entreprise, pour leur aide irremplaçable dans la réunion des données et la mise au point du texte.

Cette note est avant tout le fruit d'une réflexion collective menée au sein de l'Institut de l'entreprise.

« Je suis profondément convaincu que tout système régulier, administratif, dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre, fera naître plus de misère qu'il n'en peut guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'État, lorsque le nombre de ceux qui reçoivent l'aumône sera devenu presque aussi grand que le nombre de ceux qui la donnent, et que l'indigent ne pouvant plus tirer des riches appauvris de quoi pourvoir à ses besoins trouvera plus facile de les dépouiller tout à coup de leurs biens que de leur demander secours. »

Alexis de Tocqueville,
Mémoire sur le paupérisme, 1835.

Avant-propos

En cette période de crise économique, qui met en question le modèle social français et impose des choix politiques difficiles, la santé et la puissance économiques de l'Allemagne interpellent. Quelles leçons peut-on tirer de la réussite allemande actuelle ? Peut-on s'inspirer de l'expérience du voisin ? Faut-il suivre le « modèle allemand », faire des « réformes à la Schröder » ?

Bien évidemment, le véritable sujet des nombreuses publications portant sur l'Allemagne, son modèle économique et notamment les réformes commencées par le gouvernement de Gerhard Schröder il y a dix ans, est bel et bien l'état de la France.

Ainsi l'Allemagne devient-elle l'objet de « querelles françaises ». Les uns portent un jugement positif sur la politique allemande et recommandent au gouvernement de s'inspirer davantage du courage d'entreprendre des réformes difficiles dont a fait preuve le gouvernement Schröder. Les autres, plus nombreux et plus présents dans le débat public, dénoncent le caractère « libéral » et « anti-social » de cette politique, pour mieux s'opposer aux réformes structurelles en France et pour affirmer qu'il est urgent de ne pas toucher aux « acquis », si fragiles soient-ils.

Dans ce débat parfois un peu stérile, l'étude d'Alain Fabre prend clairement parti. À une lecture misérabiliste de l'Allemagne de l'après-Schröder qui a cours dans bon nombre de médias, il oppose un plaidoyer clair, riche et argumenté, qui démontre comment les réformes ont fait avancer l'économie allemande. Ce faisant, il détruit bon nombre de légendes selon lesquelles l'ancien Chancelier aurait cassé la cohésion sociale de son pays. Oui, il y a eu des erreurs, des effets décevants voire contre-productifs ; non, tous les problèmes n'ont pas été résolus, loin de là. Pourtant, il y avait urgence, il fallait agir, et les choix fondamentaux de Gerhard Schröder ont fini par sortir le pays de sa langueur. Aujourd'hui, le débat allemand porte sur la correction de certains problèmes et inégalités ; il est plus aisé de mener ce débat avec une dynamique économique retrouvée et un chômage de 5 % au lieu de 11 % !

Quel est le message pour le débat français ? Non pas qu'il faille copier le modèle allemand : chaque pays a ses traditions, atouts et faiblesses propres et doit chercher sa propre voie pour répondre aux défis qu'il rencontre. Par contre, l'expérience allemande montre que, comme le dit justement Alain Fabre, « rien n'est ni définitivement acquis ni définitivement perdu ». Il y a dix ans, l'Allemagne se trouvait dans une situation semblable à celle de la France d'aujourd'hui : perte de dynamisme et de compétitivité, crise de croissance et d'emploi. L'exemple allemand montre qu'il n'y a pas de fatalité et que l'on peut vaincre une telle crise, à condition de regarder la vérité en face et de faire preuve de courage politique pour pousser aux changements nécessaires.

Henrik Uterwedde,

Directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg

Synthèse

Au milieu des années 2000, l'Allemagne était considérée comme « l'homme malade de l'Europe ». Dix ans plus tard, elle est devenue l'économie européenne la plus robuste, avec, fait spectaculaire, la quasi-disparition du chômage de masse. Atteignant près de 5 millions de personnes en 2005, le chômage a été divisé par deux depuis cette date (5,5 %). La situation est telle que certains n'hésitent plus à parler de plein-emploi, soulignant au contraire la difficulté des entreprises à satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre. Avec 41,7 millions de personnes en emploi, jamais en Allemagne la population occupée n'a atteint un tel niveau.

Cette situation fait suite à un ensemble de réformes connues sous le nom d'*Agenda 2010*, lancé en mars 2003 par le Chancelier Schröder. En dix ans, l'Allemagne a mené toute une série de transformations – retraites, assurance-maladie, réduction des déficits – destinées à rétablir sa compétitivité comme territoire de production. Parallèlement, l'accord de Pforzheim (2004) entre patronat et syndicats permettait la signature de conventions d'entreprises en vue du maintien des emplois et de la production contre une augmentation non compensée du temps de travail. Pour amortir le niveau trop élevé des salaires allemands à la fin des années 1990, leur progression a été ramenée au cours des années 2000 à un rythme inférieur à celui de la productivité.

Le cœur des réformes allemandes réside dans les quatre lois Hartz (2003-2005) qui ont profondément transformé le marché du travail. La première (janvier 2003) assouplit le droit des licenciements et le travail intérimaire. La deuxième (avril 2003) facilite le travail atypique – autoentrepreneur, *Minijobs* –, ce qui permet de répondre à des besoins différents des emplois classiques. La loi Hartz III (avril 2004) réforme profondément le système d'indemnisation du chômage, que ce soit sa gestion, avec la refonte de l'Office fédéral du Travail de Nuremberg qui devient Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*, *BA*), ou ses conditions de versement, fortement durcies. Désormais un chômeur ne peut plus refuser un emploi « acceptable ». Enfin la loi Hartz IV (janvier 2005), la plus controversée, redéfinit entièrement le régime d'assistance sociale sur fonds publics. Les personnes incapables de travailler relèvent seules de l'assistance sociale. Pour les autres,

la loi institue un minimum social, perçu sur des critères de nécessité et à partir d'une « communauté de besoins » incluant conjoints et enfants. Par ailleurs, la loi Hartz IV crée un dispositif de réinsertion pour les chômeurs comprenant des « jobs à 1 € », pour des services d'utilité collective.

Les réformes Hartz reposent sur l'idée que la dérive de l'État social, dont la réunification a montré le caractère non finançable à terme, tenait à l'abandon progressif du principe originaire de celui-ci, l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*) au profit d'une logique d'assistanat, l'égalitarisme venant remplacer l'équité. Le principe général de ces réformes – *Fördern und Fordern*, « soutenir et exiger » – s'est voulu un retour aux sources de l'État social, celles de la communauté et de la réciprocité des droits et des devoirs.

Si personne ne conteste l'ampleur des effets des réformes sur le chômage, en revanche la polémique est vive concernant leurs conséquences sociales. Pour leurs partisans, elles ont permis le retour sur le marché du travail de ceux qui en étaient exclus en raison de ses coûts et de ses rigidités. Pour leurs adversaires, elles ont nourri la précarité au travail et creusé les inégalités ; si l'économie est incapable de fournir un emploi permettant un revenu digne, c'est à la société d'y pourvoir sans contreparties.

Toutefois, l'analyse des données montre que l'accusation portée contre les lois Hartz relève pour l'essentiel de la rhétorique. En Allemagne, la controverse porte sur la mise en place d'un salaire minimum généralisé, notamment dans les services, là où Ver.di, le syndicat de ce secteur, peine à affirmer sa représentativité. En France, l'accent mis sur la « précarité » croissante en Allemagne vise à couper l'herbe sous le pied de ceux qui voudraient s'inspirer des lois Hartz.

On doit d'abord rappeler que l'Allemagne a accueilli en 1990 17 millions d'habitants de l'ex-RDA au niveau de vie égal au tiers de sa partie occidentale. De façon plus générale, s'il est exact que les formes atypiques de travail – *Minijobs*, temps partiel, intérim – ont beaucoup augmenté depuis le milieu des années 1990, elles ont tendu à se stabiliser à la fin des années 2000. Il en va de même du segment des bas salaires qui a progressé sensiblement jusqu'au milieu des années 2000 et qui s'est stabilisé depuis. Les critères de pauvreté ne placent pas l'Allemagne à des rangs indignes des normes du monde développé et les indicateurs qui attestaient d'une dégradation entre 1995 et 2005 ont connu une stabilisation par la suite. Les inégalités se sont accrues en Allemagne comme ailleurs à partir de 1990, mais ce mouvement s'est atténué depuis la fin des années 2000.

Loin d'avoir démantelé l'État social, les lois Hartz ont permis d'assurer sa pérennité et de venir à bout du chômage de longue durée ; elles ont mis en évidence ses causes classiques – coût et rigidité du travail – comme cause principale de sa formation. Ce nouvel équilibre a permis à l'Allemagne de rétablir les conditions durables de développement de son modèle économique et social, et de lui rendre les marges de manœuvre nécessaires pour relever des défis de taille comme ceux de la famille et du vieillissement démographique. L'Allemagne montre aussi que le démantèlement de la protection sociale et le chômage ne constituent pas le prix à payer pour la mondialisation, pourvu qu'on sache faire les réformes indispensables et définir une stratégie gagnante. S'il ne s'agit pas de transposer telles quelles ces réformes hors de leur terreau d'origine, l'idée que la solidarité collective ne signifie pas assistanat mais bien responsabilité individuelle devrait en revanche bel et bien servir de ligne directrice pour les réformes du marché du travail dans l'ensemble de la zone euro.

Chiffres clés

Chômage

Le chômage d'ensemble s'est contracté de 4,9 millions à 2,3 millions de personnes entre 2005 et 2012 en Allemagne, soit à 5,5 % de la population active, contre une hausse de 9,3 % à 10,3 % dans la même période pour la France.

Le taux de chômage des jeunes est passé de 15,6 % à 8,1 % entre 2005 et 2012 en Allemagne, quand la France a vu ce même taux passer de 21,3 % à 24,6 %.

Le chômage de longue durée a été divisé par deux, refluant de 2 millions en 2005 à 1 million aujourd'hui, et passant de 6 % à 2,5 % de la population active entre 2005 et 2012. Dans le même temps, le taux français augmentait de 3,8 à 4,1 %.

Formes particulières d'emploi

On compte en 2012 7,3 millions de *Minijobs* en Allemagne. Entre 1999 et 2001, les emplois créés l'ont été essentiellement à temps partiel, dont 778 000 *Minijobs*. Entre 2006 et 2008, la croissance de ces emplois a ralenti, avec une création de 130.000 *Minijobs*.

Le taux d'emploi à temps partiel involontaire est plus faible en Allemagne qu'en France (en pourcentage de la population active occupée) : 3,1 % en Allemagne versus 3,9 % en France.

Les femmes occupant un emploi temporaire présentent un taux de pauvreté deux fois moindre en Allemagne qu'en France (7 % contre 15 % en 2011).

Pouvoir d'achat

La France dispose d'un salaire brut annuel moyen de 36.155 euros par an en 2010, contre 42 400 en Allemagne.

L'Allemagne fait partie du nombre réduit de pays où le revenu marchand des ménages a progressé entre 2007 et 2010. La variation annuelle est de l'ordre de 2 % alors qu'elle est légèrement négative en France.

Le revenu net (après impôts, et incluant les prestations sociales) d'un célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen est 9 % plus élevé en Allemagne qu'en France en 2012, contre seulement 2 % en 2000 et 6 % en 2003. Le revenu net d'un couple gagnant respectivement 100 % et 67 % du salaire moyen avec deux enfants est 16 % plus élevé en Allemagne qu'en France en 2012, contre 7 % en 2000.

Pauvreté

La pauvreté s'est certes accrue en Allemagne depuis 2005 par rapport à la France, mais en Allemagne les jeunes et les familles ont été relativement plus épargnés qu'en France. Le ressenti de la pauvreté est aussi très différent entre les deux pays, en défaveur de la France.

Les bas salaires représentaient 22% des actifs occupés en Allemagne en 2010 contre 17% en Europe et 6,2% en France.

Les travailleurs pauvres (travailleurs cumulant allocation et emploi) étaient 1,3 million en Allemagne en 2012, soit 3 % des actifs occupés.

Le taux de pauvreté Allemand atteignait 12,2 % en 2005, 15,2 % en 2007 et 15,8 % en 2011.

Les seniors allemands ont connu une augmentation significative de leur risque de pauvreté, ainsi que les chômeurs.

Ce sont les chômeurs célibataires qui concentrent le risque le plus important de pauvreté en Allemagne. Un célibataire perçoit après cinq ans de chômage un revenu de substitution égal à 36 % de son salaire antérieur contre 34 % en France. Un chômeur ayant un

conjoint et deux enfants à charge percevra dans la même situation 63 % de ses revenus antérieurs alors que ce taux est en France de 55 %.

La pauvreté des 16-24 ans en Allemagne est moins élevée qu'en France et a moins progressé que dans ce pays (18,5 % en Allemagne versus 22,2 % en France en 2011, avec une progression en Allemagne de 3,4 points de 2005 à 2011 contre 4,3 points en France).

La part des ménages estimant joindre les deux bouts « avec difficulté » en France et en Allemagne était respectivement de 61,1 % et de 21,2 % en 2011, contre respectivement 56,8 % et 47,4 % en 2005.

Inégalités

La France est légèrement plus inégalitaire que l'Allemagne.

Les inégalités mesurées par le coefficient de Gini ont connu un accroissement important avant l'entrée en vigueur des réformes Hartz, avant de se stabiliser (+2,1 points de 2000 à 2004 où ce coefficient a atteint 28,5 ; +0,1 point entre 2004 et 2011). En France la progression entre 2005 et 2011 a été bien plus forte qu'en Allemagne, de 28,8 à 30,5, soit 1,7 point.

Finances publiques

L'Allemagne a achevé l'année 2012 avec un léger excédent de ses comptes publics (0,2 % du PIB) et l'année 2013, qui pourrait s'achever sur un très léger déficit, devrait être suivie par une année 2014 à l'équilibre. Tout en se situant à un niveau très supérieur par rapport aux critères de Maastricht, l'endettement public a amorcé son reflux en pourcentage du PIB : 82 % en 2012, 81 % en 2013, 79 % en 2014 et 2015.

Les dépenses sociales en pourcentage du PIB sont de 26,2 % en Allemagne contre 33 % en France (2013). Leur part est en baisse depuis 2009 (27,8 %) en Allemagne, mais en augmentation en France depuis la même date (32,1 %).

Introduction

A lors que l'ensemble de l'Europe semble sortir progressivement de la récession, l'Allemagne continue d'afficher sa singularité avec un taux de croissance positif, un faible taux de chômage – en particulier pour les jeunes par comparaison avec les autres pays – des finances publiques en ordre, un endettement public en baisse en proportion du PIB et des excédents record de son commerce extérieur.

Cette situation contraste nettement avec celle qui prévalait il y a encore dix ans. De sa réunification (1990) jusqu'au milieu des années 2000, l'Allemagne semblait bien plutôt être « *l'homme malade de l'Europe* », comme le déplorait l'économiste Hans-Werner Sinn¹ dans un discours prononcé fin 2003, au point de prédire un décrochage par rapport à la France : « *La France, elle aussi, a ses problèmes, mais la croissance y est plus forte que chez nous et, dans les années qui viennent, elle nous devancera de plus en plus.* »² »

Dix ans après, l'anxiété s'est déplacée côté français où le traumatisme du décrochage par rapport à l'Allemagne tend à en faire le modèle à suivre, comme ailleurs en Europe. Le programme de réformes conduit par Mario Monti³ en Italie en 2011-2012 s'en inspirait ouvertement, tandis que les traités communautaires l'érigent en modèle de développement de l'Union européenne.

L'Allemagne a fondé sa stratégie de croissance depuis la fin de la guerre sur le modèle de l'« économie de marché sociale »⁴ – *Soziale Marktwirtschaft* – qui repose sur la prééminence de l'autonomie de gestion de l'entreprise et l'intégration de la dimension sociale comme facteur principal de la stratégie de croissance. Même sous le Chancelier

1. Directeur de l'Institut IFO.

2. Cité par Jacqueline Hénard, *L'Allemagne : un modèle, mais pour qui ?*, Paris, La Fabrique de l'industrie, septembre 2012, p.13.

3. Alain Fabre, *L'Italie de Mario Monti, La réforme au nom de l'Europe*, Paris, Institut de l'Entreprise, 2013.

4. Cette traduction est préférable à celle souvent reprise en France d'« économie sociale de marché ». Sans aucune équivoque, Ludwig Ehrhard rattachait les principes sur lesquels devait reposer l'économie allemande à ceux d'une économie de marché.

Schröder, séduit par les expériences Clinton aux États-Unis et Blair en Grande-Bretagne, qu'il a cherchées à théoriser par la formule du « nouveau centre » – *Neue Mitte* –, l'Allemagne n'a jamais répudié la dimension sociale de son modèle économique. De son côté, la CDU, qui a dirigé les coalitions au pouvoir après 2005, n'a jamais cherché à mettre en œuvre une quelconque rupture libérale avec le modèle social allemand. Comme le soulignait Angela Merkel : « *L'État est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire. Mais elle a besoin de modération et de responsabilité sociale*⁵ ».

Les réformes qui ont été conduites dès 2001-2002 et dont l'*Agenda 2010* engagé en mars 2003 constitue la pièce maîtresse visaient avant tout à adapter l'économie allemande, fragilisée par le coût considérable de l'intégration des nouveaux *Länder* dans la République fédérale, à la nouvelle donne d'une mondialisation en phase d'accélération. C'est surtout la dérive de l'État social vers certaines formes d'assistanat, le chômage de masse et les trappes à inactivité que le Chancelier Schröder a voulu enrayer. Dans l'esprit de ses concepteurs, l'*Agenda 2010* devait au contraire renouer avec le pacte d'origine du modèle rhénan : pas de droits sans devoirs, qu'il s'agisse de l'entreprise ou de la société dans son ensemble.

C'est d'ailleurs la société toute entière qui a pris conscience des risques de sclérose du modèle allemand – on parlait à l'époque de « germano-sclérose » –, que la réunification avait mis en pleine lumière. Si l'Allemagne a réussi son adaptation, elle le doit en fait peu à des réformes conçues et déployées du seul sommet de l'État. Entreprises et partenaires sociaux ont su forger les compromis qui ont permis au « modèle allemand » de s'extraire de l'ornière dans laquelle il était près de s'enliser. La modération salariale et les accords de branches ou d'entreprises, combinés avec un usage judicieux de la division des processus de production grâce à l'*Hinterland* constitué par une Europe centrale affranchie du joug communiste, ont fourni l'indispensable appui à des réformes portées par l'ensemble des forces politiques et des responsables économiques et sociaux. Par ailleurs, si elles en constituent bien le point d'orgue, les réformes du marché du travail conçues par Peter Hartz s'inscrivent dans un mouvement plus général, par lequel c'est bien l'État social dans sa totalité qui a été revisité : introduction de la capitalisation (2001) et report de l'âge de départ à la retraite à taux plein à 67 ans en 2019 (2007)⁶, réforme de

5. Angela Merkel, Discours prononcé à Davos le 31 janvier 2009, cité par Henrik Utterwedde, in (dir). Hans Stark et Micèle Weinachter, *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du Mur*, Villeneuve d'Ascq, 2009, p.37.

6. Les Allemands peuvent partir à la retraite avant 67 ans sous certaines conditions. Ils y partent en moyenne à 61,7 ans (en 2009), les Français deux ans avant. Il est faux de comparer l'âge légal en France (62 ans après la réforme Woerth) à celui de 67 ans en Allemagne. Source Commission européenne.

l'assurance-maladie (2003), sans compter la reprise en main des déficits publics, avec à la clé des régimes sociaux renouant avec un équilibre financier de long terme.

Les effets des réformes Hartz ont mis du temps à se manifester sur le marché du travail. Ce n'est qu'à la fin des années 2000 et de manière paradoxale, en pleine crise, en 2009-2010, qu'ils ont été véritablement visibles. Pour autant les mutations qu'ont générées les lois Hartz ne sont pas univoques. Derrière une réussite économique difficile à contester se cacheraient, pour les critiques de la politique de Schröder, le prix payé pour y parvenir : la « précarisation » de pans entiers de la société. Selon les partisans de cette thèse, les réformes de l'*Agenda 2010* n'auraient joué qu'un rôle marginal dans la réussite économique allemande mais auraient en revanche, en démantelant l'État social, généralisé la pauvreté. Ce seraient au contraire les ressorts profonds de l'économie allemande ou les non-dits de son modèle qui expliqueraient, au tournant de la crise qui a frappé l'Europe, sa capacité à accélérer la croissance et à faire reculer le chômage, même en phase de récession (2009).

De surcroît, selon les mêmes contempteurs, la priorité donnée à la flexibilité du marché du travail, à la modération salariale et à la compétitivité, en vue d'accumuler des excédents commerciaux, s'inscrirait essentiellement dans la logique économique d'un pays qui consent à son déclin démographique. Un pays comme la France à la démographie plus tonique ne saurait y trouver de remèdes à ses difficultés. Dans ces conditions, rien ne serait plus vain, pour des pays aux structures économiques et surtout démographiques radicalement différentes, que de chercher à imiter le modèle allemand du « tout export » et les réformes de Peter Hartz et Gerhard Schröder, tant ils seraient liés aux particularismes allemands et comme tels, difficilement transplantables en dehors de leur terreau d'origine.

Pourtant, les critiques adressées aux lois Hartz ont peu à voir avec la réalité, comme le montre, avec le recul de dix ans, l'étude des faits et des données statistiques. Elles relèvent largement de la polémique, dans des termes certes différents en Allemagne et en France selon l'objectif politique poursuivi. En Allemagne, la critique des effets des lois Hartz vise à soutenir le plaidoyer en faveur d'un salaire minimum légal généralisé. En France, un discours récurrent met l'accent sur la notion – inusitée en Allemagne – de « précarité » d'une part croissante de la population, accréditant l'idée que les succès économiques allemands, si peu discutables qu'ils soient, masquent une véritable régression sociale faite de bas salaires et de pauvreté généralisés. Son objectif, clairement affiché, est de prévenir dans notre pays toute tentative de réforme inspirée de près ou de loin des lois Hartz.

Un peu plus de dix ans après le lancement de l'*Agenda 2010*, le temps écoulé permet de mieux mesurer sa portée véritable. L'étude de la situation comparée de l'Allemagne *avant* et *après* 2003-2005 révèle ainsi que la pauvreté, les bas salaires et l'exclusion sociale ont crû *avant* les lois Hartz. La progression quasiment autonome des dépenses de l'État social depuis une vingtaine d'années, échappant progressivement à tout contrôle, était en effet en train d'asphyxier la compétitivité de l'économie, donc sa capacité à financer les dépenses sociales. Le risque à terme était bel et bien son implosion. Les suites du choc de la réunification, avec ses 17 millions de nouveaux citoyens au niveau de vie égal à un tiers de celui de l'Ouest et ses 4 % de PIB transférés en leur faveur chaque année pendant vingt ans, auront définitivement convaincu du caractère inéluctable de l'alternative : les réformes ou la faillite.

Ainsi, au-delà de l'instrumentalisation polémique, les lois Hartz et, de manière générale, la stratégie allemande déployée tout au long des années 2000, peuvent-elles servir de ligne directrice aux politiques nationales des Etats de la zone euro ? La rigueur budgétaire et la flexibilisation du marché du travail, que la plupart des pays d'Europe du Sud ont dû mettre en place sous la pression communautaire – dont celle de l'Allemagne – et celle des marchés, ont-elles été la voie du salut ou une descente aux enfers ? L'Allemagne des années 2000 peut-elle être le laboratoire de l'Europe de demain ?



Les réformes Hartz : la réponse allemande au défi du chômage de masse

LES LOIS HARTZ : INSPIRATION, CONTENU ET MISE EN ŒUVRE

La conception des réformes de l'*Agenda 2010* doit beaucoup à la personnalité de Peter Hartz, dont le nom, au moment où le Chancelier Schröder a fait appel à lui, s'apparentait au sauvetage de Volkswagen, dont il était devenu en 1993 le directeur des ressources humaines. Fils d'un ouvrier sidérurgiste de la Sarre, Peter Hartz, membre du SPD et du syndicat IG Metall, a eu la charge du personnel dans plusieurs entreprises – dont Dillinger Hütte – où il s'est forgé une réputation de grand négociateur social. C'est lui qui a introduit chez Volkswagen en 1993 la semaine de quatre jours en échange d'une baisse de salaire.

Lors des élections de 1998, le Chancelier Schröder s'était engagé à ramener le chômage de 4,3 millions de personnes – 1 million en 1980, 2 millions en 1983, 2,5 millions en 1990 – à 3,5 millions. Or à la fin de la législature, non seulement le chômage n'avait pas diminué, mais il continuait au contraire à augmenter; à la veille des élections de 2002, il frappait près de 4,5 millions d'individus. Le chômage atteindra son sommet en 2005, avec 4,9 millions de chômeurs, soit 11,2 % de la population active, contre 9,4 % en 2001. Durant la période 1995-2003, la croissance était nettement en dessous de la moyenne de l'Europe des 15. En 2003, l'Allemagne s'enfonçait dans la stagnation (-0,4 %).

D'une certaine manière, la méthode retenue pour le lancement du processus Hartz procède à la fois de la rupture et de la continuité avec les traditions de dialogue social allemand. Rupture puisque sa version traditionnelle, que le Chancelier Schröder avait employée lors de son premier mandat dans son Pacte pour l'emploi (*Bundnis für Arbeit*), avait abouti à une impasse. Continuité car la réforme est bien le résultat d'un compromis entre l'ensemble des acteurs concernés, donc conforme à la démocratie de négociation.

Comme le souligne Henrik Utterwedde⁷, « *il a fallu des circonstances exceptionnelles et une autre approche, plus volontariste et moins consensuelle, pour permettre au Chancelier Schröder de réaliser son paquet de réformes structurelles (connu sous le nom « Agenda 2010 ») à partir de 2003* ».

C'est dans ce contexte que le Chancelier Schröder confie le 22 février 2002 à Peter Hartz la charge de réunir une « Commission pour la réduction du chômage et la restructuration de l'Office fédéral du travail » (*Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*), composée d'une quinzaine de personnalités, afin de lui faire des propositions. Il s'agissait surtout de venir à bout du chômage structurel après l'explosion de la bulle internet. Alors que l'Allemagne était confrontée à une montée du chômage liée au retournement de l'activité, le chômage ne diminuait pas en période d'accélération de l'activité alors qu'il augmentait avec son tassement.

Le rapport remis solennellement le 16 août 2002 dans la cathédrale française de Berlin se traduit par le lancement le 14 mars 2003 de l'*Agenda 2010* par le Chancelier Schröder devant le Bundestag. Fondées sur l'équilibre de la relation entre le soutien des chômeurs et les exigences à leur égard – *Fördern und fordern* (« soutenir et exiger ») – les lois Hartz regroupent quatre textes qui ont modifié profondément le marché du travail et l'indemnisation du chômage :

- > La loi **Hartz I (janvier 2003)** assouplit le **régime du travail temporaire et des licenciements**. Sur le modèle britannique des *Job-Centers*, elle institue des agences d'intérim subventionnées (*Personal Service Agenturen, PSA*), chargées des chômeurs difficiles à insérer sur le marché du travail. Mais cette mesure jugée inefficace et coûteuse est abrogée en 2008. La réforme assouplit la réglementation des licenciements : le seuil d'application de la loi est porté de 5 à 10 salariés. La loi facilite l'indemnisation du licenciement au lieu du droit à réintégration. Les conditions d'indemnisation des chômeurs sont durcies.

La limitation à 24 mois du travail temporaire est abrogée. Mais vouée à la lutte contre le chômage de longue durée, la loi prévoit des mesures en faveur de la formation continue et la requalification des chômeurs les plus âgés. Les chômeurs n'ayant pas assez travaillé pour pouvoir prétendre aux allocations chômage – 12 mois au cours des deux dernières années – ont également accès à ces mesures.

7. Henrik Utterwedde, *L'avenir du capitalisme allemand*, in (dir.) Hans Stark et Michèle Weinachter, *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du Mur*, Villeneuve d'Ascq, 2009, p.46.

- La loi **Hartz II (avril 2003)** facilite les **formes atypiques de travail pour inciter au retour sur le marché de l'emploi** : subvention salariale, création d'un statut d'auto-entrepreneur (*Ich-AG, Familien-AG*), facilitation des *Mini Jobs* (« petits boulots »). Créés en 1960, les *Minijobs* sont libéralisés. Le plafond de 15 heures par mois est supprimé. L'exonération de cotisations sociales pour le salarié est portée à 400 € - 450 € au 1^{er} janvier 2013 – et les cotisations patronales en sont forfaitaires : 30 % du salaire brut, dont 2 % au titre de l'impôt sur le revenu⁸. La loi permet le cumul de ces emplois et crée un régime pour les *Minijobs* rémunérés à un niveau plus élevé – ce que l'on a appelé les *Midijobs* – assorti d'un assujettissement progressif aux cotisations sociales. Leur montant est compris entre 400 et 800 €, ces montants ayant été relevés à 450/850 € en 2013. L'objectif est de mobiliser la réserve latente de main d'oeuvre (femmes au foyer, retraités, étudiants). La loi crée également, sur le modèle français, des chèques emploi-service assortis de cotisations forfaitaires égales à 12 % du salaire brut pour les emplois à domicile afin de lutter contre le travail au noir.

- La loi **Hartz III (avril 2004)** réforme en profondeur **les conditions de gestion et de versement de l'assurance chômage**. L'Office fédéral du Travail de Nuremberg devient l'Agence fédérale pour l'emploi. La durée d'affiliation est durcie : il faut avoir cotisé douze mois dans les deux dernières années, ce qui correspond à un principe d'un mois indemnisé pour deux cotisés. L'indemnisation du chômage est ramenée à 12 mois pour les chômeurs de moins de 55 ans et à 18 mois pour les chômeurs de 55 ans et plus. Avant l'application de la loi Hartz III la durée maximale d'indemnisation était entre 12 mois et 32 mois en fonction du parcours et de l'âge du chômeur⁹. En 2008, la grande coalition a assoupli le système : la durée de versement des allocations est portée à 15 mois de 50 à 54 ans, 18 mois de 55 à 56 ans et 24 mois à partir de 57 ans. Le niveau d'indemnisation (*Arbeitslosengeld I, ALG I*) (60 % du dernier salaire, 67 % pour les personnes ayant un enfant à charge) est demeuré inchangé par la réforme. Par ailleurs, la charge de la preuve incombe au chômeur qui doit démontrer en quoi le travail proposé n'est pas acceptable (*zumutbar*). Un emploi est considéré dorénavant comme acceptable lorsque sa rémunération n'est pas inférieure de 30 % à celle du précédent poste occupé. Les chômeurs sans enfants doivent quant à eux accepter une mobilité géographique totale. Les chômeurs doivent accepter le travail proposé par l'Agence fédérale pour l'emploi, sinon le paiement des allocations peut être suspendu.

8. Source : Rapport annuel 2012 de l'Agence fédérale pour l'emploi.

9. *Ibid.*

➤ La loi **Hartz IV (janvier 2005) refond entièrement le régime d'assistance sociale.**

C'est cette loi qui est au cœur des controverses sur la précarité et la pauvreté en Allemagne. Elle supprime l'aide (*Arbeitslosenhilfe*) à laquelle avaient droit les chômeurs après la période d'assurance chômage. Cette aide était financée par les cotisations sociales et calculée, comme l'assurance chômage, en fonction du dernier salaire du chômeur (à hauteur d'environ 53% du dernier salaire net). Les droits à cette aide n'étaient pas limités dans le temps. Jusqu'à la réforme Hartz, le cumul de l'*Arbeitslosenhilfe* avec une aide sociale, la *Sozialhilfe*, versée sur fonds publics, avait abouti à une sorte de salaire minimum implicite que le Conseil des sages, instance indépendante chargée d'évaluer les politiques publiques, avait fini par désigner comme une cause majeure du chômage structurel.

Deux aides de nature distincte mais de même montant sont instituées par la nouvelle loi. Tout d'abord, à partir du 1^{er} janvier 2005, l'ancienne aide sociale (*Sozialhilfe*) est désormais réservée aux personnes incapables de travailler plus de trois heures par jours. Elle devient un minimum garanti géré par les services sociaux des communes et financé sur fonds publics. Dorénavant, elle n'est plus cumulable avec les indemnités chômage.

Pour les autres personnes, qui elles sont susceptibles de reprendre un travail, le nouveau régime introduit « *un minimum garanti pour les personnes en quête d'emploi* » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Selon le Code social allemand (*Sozialgesetzbuch SGB*), la réforme répond à la volonté de « *renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessiteuses à capacité de travail entière, comme de ceux qui vivent avec elles dans une communauté de besoins, et contribuer à ce qu'elles soient capables d'assurer leur subsistance indépendamment du minimum garanti, c'est-à-dire par leurs propres forces et moyens*¹⁰. ». Elle est ouverte aux demandeurs d'emploi n'ayant plus accès aux allocations chômage au titre de Hartz III (*Arbeitslosengeld I*) et prend le nom d'allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*) dite « *Hartz IV* ». Alors que le régime précédent, comme indiqué plus haut, donnait droit à une prestation fonction du dernier salaire reçu, l'*Arbeitslosengeld II* donne lieu à un forfait de base (*Grundsicherung*). Il s'établit au 1^{er} janvier 2013 à 382 € pour un célibataire et 345 € par personne pour un couple. Cette somme est augmentée des allocations pour un logement « digne », charges incluses, ainsi que les cotisations à l'assurance-maladie. L'*Arbeitslosengeld II* est accordée sous condition de ressources pour autant qu'il y ait recherche active d'emploi. Le critère de versement est la situation de « nécessité » (*Bedürftigkeit*) du demandeur d'emploi et sa « communauté de besoins » (*Bedarfsgemeinschaft*) puisque l'on tient compte

10. Cité et traduit par Isabelle Bourgeois, in *Les réformes Hartz, remise en cause de l'Etat social*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°108, Printemps 2013, p.21.

de sa situation familiale. Les enfants ouvrent droit à supplément : 224 € de 0 à 6 ans, 255 € de 6 à 13 ans, 289 € de 14 à 17 ans. Un couple avec deux enfants a donc droit à environ 1200 € nets par mois. Ce montant est majoré par les aides au logement s'élevant dans ce cas à environ 620 € à Berlin et à 780 € à Munich (hors charges). La base d'évaluation est le loyer moyen d'un appartement d'environ 80 m² ¹¹. Inversement, le nouveau régime considère que le demandeur doit avoir épuisé ses revenus et tient compte de son patrimoine au-delà d'une franchise (*Schonvermögen*).

La loi Hartz de 2005 crée aussi des dispositifs de réinsertion pour les chômeurs les plus difficiles à placer sur le marché du travail avec les « jobs à 1 € de l'heure » (*Ein-Euro-Jobs*). Il s'agit de permettre aux personnes concernées (environ 150 000 actuellement) de renouer avec le travail en effectuant des services d'utilité collective. Ce régime est cumulable avec l'allocation Hartz IV.

DES RÉFORMES COHÉRENTES AVEC UNE STRATÉGIE D'ÉCONOMIE COMPÉTITIVE

Si l'on analyse les lois Hartz par rapport à leur objectif d'abaissement des obstacles structurels à l'emploi et à la croissance, leur réussite est non seulement indiscutable mais va bien au-delà des effets escomptés lors de leur mise en place en 2003. Ce qui doit être souligné pour analyser leur portée, c'est qu'elles s'inscrivent dans une logique d'ensemble.

Cette logique est d'abord européenne : l'*Agenda 2010* se recommandait ouvertement de la stratégie européenne de Lisbonne de 2000 d'économie compétitive. Elle est ensuite interne : les lois Hartz doivent une grande part de leur efficacité à leur cohérence avec l'ensemble des mesures prises tout au long des années 2000 tant par les gouvernements dirigés par le Chancelier Schröder que par ceux d'Angela Merkel, d'autant que les deux partis ont souvent été associés dans la mise au point des réformes, soit au sein d'une grande coalition (2005-2009) soit l'un dans la majorité et l'autre dans l'opposition. Des mesures flexibilisant le marché du travail auraient été contre-productives si elles s'étaient accompagnées d'un coût élevé du travail. Dans ce cas, au lieu de contribuer

11. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Sozialamt/Kosten_Unterkunft.html
http://www.berlin.de/sen/soziales/sicherung/umsetzung_sgbii/faq.html#angemessen

au déverrouillage du marché de l'emploi, elles auraient accentué l'exclusion du marché du travail et l'appauvrissement qui en aurait résulté.

Comme nombre des économies de la zone euro à la fin des années 2000, l'un des principaux facteurs d'essoufflement du *Standort Deutschland*, de l'Allemagne comme « lieu de production », depuis le milieu des années 1980, était la progression plus rapide des coûts salariaux que celle de la productivité du travail. Le sentiment devenait grandissant, dans les fédérations d'entreprises et pour une part importante des syndicats, que la version traditionnelle de la négociation des conventions collectives était devenue un obstacle à l'adaptation de l'économie à la mondialisation et au coût de la réunification, et que la solution se trouvait dans la négociation de conventions au niveau des entreprises. D'une part, il devenait difficile d'appliquer telles quelles les conventions conclues dans les *Länder* occidentaux aux nouveaux *Länder*. D'autre part, la pression d'une concurrence accrue du fait de la mondialisation et de l'intégration des pays d'Europe centrale dans l'Union européenne, de même que la tertiarisation accrue de l'économie, remettait en cause le régime classique des conventions collectives.

Cette tendance a été enrayée par la négociation d'accords compétitivité-emploi par les entreprises, notamment les grands groupes, grâce à la signature de l'accord conclu en février 2004 à Pforzheim, dans le Bade-Wurtemberg, région phare de l'industrie automobile, entre IG Metall pour les syndicats et Gesamtmetall pour le patronat.

En juin 2004, Siemens s'est ainsi engagé à maintenir l'emploi et à ne pas délocaliser en Hongrie en contrepartie de l'allongement du temps de travail de 35 à 40 heures hebdomadaires sans compensation salariale. Le mois suivant, Mercedes a signé avec IG Metall un accord de maintien des emplois et de la production dans le Bade-Wurtemberg, au lieu de se délocaliser dans le nord de l'Allemagne, contre une augmentation de la durée du travail à 39 et 40 heures sans compensation salariale. Enfin en novembre de la même année, Volkswagen a conclu un accord de même type portant le régime des heures supplémentaires au-delà de 40 heures. Les entreprises ont eu recours massivement aux conventions type Pforzheim : entre 2004 et 2006, 850 accords ont été négociés dont 300 à caractère dérogatoire. 80 ont été signés dans l'industrie automobile.

Dans un pays régi par le principe de l'autonomie de la négociation sociale (*Tarifautonomie*), les entreprises allemandes ont pu conduire une politique de modération des salaires que les lois Hartz ont indiscutablement renforcée, de sorte que le coût du travail a pu croître à un rythme moins rapide que celui de la productivité, ce qui a permis le

rétablissement de la compétitivité perdue au cours de la période précédente. Entre 2001 et 2011, le coût du travail horaire a progressé de 19,2 % en Allemagne contre 39,2 % en France, soit plus du double. La différence tient essentiellement aux cotisations sociales : selon Destatis, sur 100 € de salaire brut, un employeur paie en France 50 € de coûts annexes, taux le plus élevé en Europe hors la Suède ; en Allemagne, ces coûts sont de 28 €. L'Allemagne est en 16^e position sur l'échelle européenne dont la moyenne se situe à 32 pour des salaires soumis à cotisations¹².

Très élevés avant les réformes, les salaires allemands demeurent supérieurs d'un tiers à la moyenne européenne après l'introduction de ces réformes et dix ans de modération de leur évolution. Avec le rétablissement des performances des entreprises, les salaires ont repris leur progression : 1,6 % en 2010, 1,5 % en 2011, 2,6 % en 2012.

D'une certaine façon, l'Allemagne et la France ont inversé leurs positions respectives entre les années 1990 et les années 2000. Selon les données établies par COE-REXECODE¹³, dans le secteur de l'industrie manufacturière allemande entre 1991 et 1999, la moyenne annuelle des salaires réels progressaient plus vite que la productivité du travail : 3,95 % contre 3,29 %, soit une différence négative de 0,67 %. En France, l'évolution était inverse : 3,54 % contre 4,66 %, soit une différence positive de 1,12 %. Au cours de la décennie suivante, les deux pays échangent leur situation. Entre 2000 et 2008, les salaires réels allemands connaissent une forte décélération par rapport à la décennie précédente, selon une évolution inférieure à celle de la productivité : 1,56 % contre 3,03 %, soit un solde positif de 1,47 %. En France, les salaires réels accélèrent tandis que la croissance de la productivité fléchit : 4,29 % contre 3,27 %, soit un solde négatif de 1,02 %. Dans les années 1990, la consommation évoluait plus vivement en Allemagne qu'en France. C'est l'Allemagne qui perdait des parts de marché à l'exportation et la France qui les conservait. Dans les années 2000, l'inversion des politiques a conduit à celle des performances.

Outre les autres grandes réformes de structure de la protection sociale qui ont concerné l'assurance-maladie et les retraites, le gouvernement fédéral a pris un ensemble de mesures fiscales destinées à réduire la taxation du travail et à favoriser la compétitivité des entreprises. Le taux minimum de l'impôt sur les revenus est passé de 25,9 % (1998) à 15 % et son taux maximum de 53 à 42 %. Mais la taxe sur l'ensemble des revenus

12. Source Destatis, «Pressemitteilung 144», 24.4.2012.

13. COE-REXECODE, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne*, Paris, janvier 2011, pp. 162-163.

allouée au financement de la réunification (5,5%) a été maintenue. Les entreprises ont bénéficié d'un allègement de l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftsteuer*) et des impôts locaux (*Gewerbesteuer*)¹⁴ de 50 à 39%, et son taux a encore été réduit de 10 points en 2008 par le gouvernement de grande coalition. Enfin les dividendes et les plus-values de cession des entreprises ont bénéficié d'une réduction de 50% de leur assiette de taxation.

LES EFFETS ÉCONOMIQUES DES RÉFORMES HARTZ : LA RÉDUCTION DRASTIQUE DU CHÔMAGE STRUCTUREL

Le principal effet mesuré des réformes Hartz est d'avoir littéralement cassé le chômage structurel de longue durée en Allemagne. Elles ont permis également à une frange importante des Allemands victimes d'une sorte d'éviction du marché du travail de pouvoir le réintégrer. Le taux d'emploi a fortement progressé et le chômage a fondu au moment où la crise le faisait exploser dans le reste de l'Europe, ce qui a conduit l'Agence fédérale pour l'emploi à parler de « miracle de l'emploi » (*Jobwunder*).

D'une manière faussement paradoxale, les réformes du marché du travail ont eu pour effet de faire apparaître au grand jour un chômage caché qui concernait 2 millions de personnes au début des années 2000, en raison de l'obligation pour tout demandeur d'emploi instaurée par les réformes Hartz de s'inscrire auprès de l'Agence pour l'emploi.

En 2005 le nombre de chômeurs était très proche de la barre des 5 millions, soit un taux de de 11,3 % de la population active. Sept ans plus tard, en 2012, il était divisé par deux : 5,5 % en données Eurostat, soit 2,3 millions de personnes. Il représente la moitié de la moyenne européenne et du taux français, passé de son côté de 9,3 % à 10,3 % dans la même période. Certains observateurs ont même tendance à considérer que l'Allemagne n'est plus très loin du plein-emploi.

Plus encore le taux de chômage des jeunes a été divisé par près de deux, reculant de 15,6 % à 8,1 %. Le contraste est net avec les pays du Sud de l'Europe ou encore la France, dont le taux a progressé de 21,3 % à 24,6 %.

14. L'équivalent de l'impôt sur les sociétés seul est à 15% en Allemagne.

Tableau 1 : Taux de chômage (moyenne annuelle)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2012	2003-2012
Moins de 25 ans	France	19,6%	16,3%	17,2%	19,1%	20,8%	21,3%	22,4%	19,8%	19,3%	24,0%	23,6%	22,8%	24,6%	5,0%	5,5%
	Allemagne	8,7%	8,4%	9,9%	11,6%	13,8%	15,6%	13,8%	11,9%	10,6%	11,2%	9,9%	8,6%	8,1%	-0,6%	-3,5%
25 à 74 ans	France	7,8%	7,2%	7,3%	7,7%	7,9%	7,9%	7,7%	7,1%	6,5%	7,8%	8,1%	8,1%	8,7%	0,9%	1,0%
	Allemagne	7,9%	7,8%	8,5%	9,6%	10,1%	10,7%	9,8%	8,2%	7,1%	7,3%	6,7%	5,6%	5,2%	-2,7%	-4,4%
Ensemble de la population	France	9,0%	8,2%	8,3%	8,9%	9,3%	9,3%	9,2%	8,4%	7,8%	9,5%	9,7%	9,6%	10,3%	1,3%	1,4%
	Allemagne	8,0%	7,9%	8,7%	9,8%	10,5%	11,3%	10,3%	8,7%	7,5%	7,8%	7,1%	5,9%	5,5%	-2,5%	-4,3%

Source : OCDE.

Le recul du chômage de longue durée est la principale cause de la fonte du chômage d'ensemble en Allemagne. Au total, il a été divisé par deux, refluant de 2 millions en 2005 à 1 million aujourd'hui, et passant de 6 % à 2,5 % de la population active entre 2005 et 2012. Dans le même temps, le taux français augmentait de 3,8 à 4,1 %. Depuis 2005, la durée du chômage a fortement reculé : elle est dorénavant (pour ceux qui ont trouvé un travail en 2012) de 36,6 semaines contre 42,1 en 2007 et 39,0 en 1998¹⁵. Et plus de la moitié retrouve du travail dans les trois premiers mois de chômage. Pour les bénéficiaires des allocations Hartz IV, le temps passé au chômage a également reculé : 71 semaines contre 98 en 2005.

Tableau 2 : Chômage de longue durée

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2012	2003-2012
Chômage de longue durée, en % de la population active	France	3,5%	2,9%	2,9%	3,5%	3,8%	3,8%	3,9%	3,4%	2,9%	3,4%	3,9%	4,0%	4,1%	0,6%	0,6%
	Allemagne	4,1%	3,9%	4,2%	4,9%	5,9%	6,0%	5,8%	4,9%	4,0%	3,5%	3,4%	2,8%	2,5%	-1,6%	-2,4%
Chômage de très longue durée, en % de la population active	France	2,0%	1,6%	1,5%	1,7%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,5%	1,6%	1,8%	1,9%	2,1%	0,1%	0,4%
	Allemagne	2,7%	2,5%	2,6%	3,0%	3,8%	3,9%	3,9%	3,5%	2,9%	2,5%	2,2%	1,9%	1,7%	-1,0%	-1,3%

Source : OCDE.

15. Rapports annuels de l'Agence fédérale pour l'emploi.

La population active occupée atteint aujourd'hui des sommets. Depuis 2005, le nombre d'actifs est passé de 39 à 41,5 millions (+6,4 %) ; il s'est accru de 400.000 personnes pour la seule année 2012. Le taux d'activité atteignait 77 % en 2012, soit 3,3 points de plus qu'en 2005.

Ce qui a particulièrement frappé les esprits, c'est que la baisse du chômage n'a pas été freinée par la crise en 2009. La structure financière des entreprises mais aussi les mécanismes de flexibilisation de l'organisation du travail comme le compte-épargne temps et le chômage partiel (*Kurzarbeit*)¹⁶ ont servi d'amortisseur à la très forte contraction de l'activité (-4,9 %). En 2009, le chômage partiel a fortement progressé pour atteindre 1,5 million de personnes mais il est revenu en 2012 à son niveau d'avant-crise. Comme le relève l'INSEE, « *s'il peut justifier que le chômage ait peu augmenté en 2009, ce dispositif n'explique donc pas qu'il ait depuis repris sa baisse.*¹⁷ » L'effet direct des réformes Hartz sur la baisse du taux de chômage structurel est donc explicite. Selon Tom Krebs et Martin Scheffel¹⁸, elles auraient permis une baisse du taux de chômage de 1,4 point par rapport à un taux de chômage à long terme de 9 %. Après les réformes, celui-ci est estimé à 7,6 % par les auteurs. De leur côté, les experts de l'INSEE dont les évaluations sont cohérentes avec celles du FMI soulignent les effets de l'évolution des salaires réels inférieure à celle de la productivité : « *l'indexation apparente des salaires à la productivité y est très faible, de l'ordre de 20 %.*¹⁹ » La baisse du chômage n'a pas eu d'effets sur l'évolution des salaires, ceux-ci continuant d'évoluer à un rythme modéré. Les réformes Hartz semblent avoir augmenté la préférence relative de l'emploi par rapport aux salaires. « *Cette rupture peut être rapprochée du durcissement de l'indemnisation du chômage opéré par la réforme Hartz IV : en diminuant l'espérance de revenu qu'ils obtiendraient en cas de perte d'emploi, ce durcissement a pu pousser les salariés à privilégier le maintien de l'emploi au détriment des hausses de salaire.*²⁰ » C'est donc le chômage « classique » indépendant de la conjoncture, lié au coût et à la rigidité du travail, qui a été réduit drastiquement par la politique allemande depuis le début et le milieu des années 2000. Réduire les facteurs classiques du chômage produit des effets sur les liens entre chômage et croissance. Ainsi, selon l'Institut ZEW de Mannheim, le taux de croissance requis pour faire baisser le chômage est revenu de 2 à 1 %.

16. La *Kurzarbeit* est un temps partiel subventionné par le gouvernement.

17. Jeanne-Marie Daussin-Benichou, Marie Sala, *Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ?*, INSEE, Note de conjoncture, Mars 2013.

18. Tom Krebs and Martin Scheffel, *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, IMF Working paper N°13/42, February 2013.

19. INSEE, art. cité, p. 43.

20. *Ibid.*

Les effets positifs des lois Hartz sur le fonctionnement du marché du travail sont corroborés par de multiples études. L'adéquation entre offre et demande de travail a fortement progressé après l'entrée en vigueur des lois Hartz. Selon Matthias Hertwerck et Olivier Sigris²¹, les flux d'entrée au chômage n'expliqueraient plus que 50 % des variations de taux de chômage contre 60 % avant 2005. Les flux de sorties de chômage se sont accrus et les pertes d'emploi sont devenues moins cycliques. Selon René Fahr et Uwe Sunde²², de même que Sabine Klinger et Thomas Rothe²³, les trois premiers volets des réformes (Hartz, I, II, III), auraient réduit la durée moyenne au chômage de 20 %. La première étude souligne les effets positifs pour l'industrie. Elle insiste également sur la réorganisation de l'Agence fédérale pour l'emploi dans l'amélioration de l'emploi. La deuxième met en lumière le lien entre les réformes et les chômeurs de longue durée qui en ont été les principaux bénéficiaires : après les réformes, le retour à l'emploi est moins pénalisé par le fait d'être au chômage depuis plus d'un an. Enfin, cette étude montre que les effets des lois Hartz ont continué à favoriser la baisse du chômage pendant ou malgré la crise. La modification du régime d'indemnisation du chômage et des revenus de solidarité (Hartz IV) a accru, selon les travaux d'Anja Kettner et Martina Rebien²⁴, l'incitation des chômeurs à la recherche effective d'emploi (accroissement des candidatures spontanées, concessions salariales plus importantes).

Les effets micro-économiques des lois Hartz n'ont pas été moins importants. Le temps consacré à chaque chômeur par chaque conseiller de l'Agence fédérale pour l'emploi aurait doublé entre 2004 et 2009. Les mécanismes de subvention aux emplois marchands ont eu un effet positif significatif. Les études réalisées concluent que les bénéficiaires des contrats dont la durée est comprise entre 4 et 6 mois ont une probabilité de 70 % d'avoir un emploi 20 mois après contre 30 % pour ceux qui n'en bénéficient pas. Les stages en entreprise de même que les incitations à la création d'entreprise ont joué un rôle favorable pour la sortie des systèmes d'allocation. Il en va de même des formations continues même si leurs effets ont tendance à se manifester deux ans plus tard.

Le recours au placement privé, les formations courtes (rédaction de CV) et les « jobs à 1 € » ont quant à eux concentré leurs effets positifs sur les populations les plus fragiles :

21. Matthias S. Hertwerck, Olivier Sigris, *The aggregate effects of the Hartz Reforms in Germany*, Working paper, Series 2012-38, University of Konstanz, Department of economics.

22. René Fahr and Uwe Sunde, *Did the Hartz Reforms speed-up jobs creation ? A macro-evaluation using empirical matching functions*, Bonn, IZA, Discussion paper N°2470, German economic review, 2006.

23. Sabine Klinger and Thomas Rothe, *The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term employed*, IAB-Discussion paper, Nr 13/2010, Nürnberg.

24. Anja Kettner und Martina Rebien, *Hartz IV-Reform : Impulse für den Arbeitsmarkt*, IAB-Kurzbericht, N.19/2007, Nürnberg.

personnes âgées, demandeurs d'emploi sans qualification, immigrés, chômeurs depuis plus de deux ans, populations de l'Est.

En revanche, le rapport d'évaluation des lois Hartz I, II, III présenté au Parlement en février 2006 a rendu des conclusions négatives sur les agences d'intérim (*Personal Service Agenturen*) rattachées aux agences du service public de l'emploi, ce qui a entraîné leur suppression.

Les réformes du marché du travail ont permis par ailleurs une baisse considérable de la dépense publique consacrée au chômage. Selon les données établies par Hans-Uwe Bach et Eugen Spitznagel²⁵, ces dépenses qui ressortaient à 87,7 Md€ en 2005 (3,7 % du PIB) et avaient connu une croissance de 10 milliards depuis 2001 (76,7 Md€), ont reflué depuis lors à 56,4 Md€ en 2011 (2,2 % du PIB), soit une baisse de 31 Md€ (-35,7 %). Entre 2005 et 2011, les prestations d'assurance chômage ont fortement baissé : 12,1 Md€ contre 22,2 Md€ (-45,5 %). Les prestations sociales ont connu un recul très prononcé également : 19,1 Md€ (0,8 % du PIB) contre 24,6 Md€ (1 % du PIB) (soit une baisse de 22,3 %). Dans le même temps, le déficit de l'encours fiscal est passé de 16,2 à 9,5 Md€. Il en va de même pour le manque à gagner sur les cotisations sociales, passé de 24,7 à 15,6 Md€.

Pour autant, les effets économiques peuvent ne pas coïncider spontanément avec les effets sociaux. La mondialisation accrue des économies européennes les met souvent face à l'alternative de devoir choisir entre performance économique et protection sociale. Pour l'Allemagne, qui s'est définie après la guerre comme une économie de marché sociale, faisant des entreprises le lieu de la compétitivité et de l'intégration sociale, l'*Agenda 2010* pouvait relever de l'équivoque : renvoyait-il l'État social à un passé révolu ou au contraire assurait-il sa pérennité ? Angela Merkel avait d'ailleurs bien résumé ce défi, qui ne se pose pas seulement à l'Allemagne mais à l'ensemble de l'Europe : « *L'Europe, c'est 7 % de la population mondiale, 25 % de la production mondiale, 50 % des dépenses sociales mondiales* »²⁶.

25. Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel, *Le coût économique du chômage est en baisse en RFA*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du Cirac, N°105, Été 2012, p. 27 et suiv.

26. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8cc0f584-45fa-11e2-b7ba-00144feabdc0.html#axzz2duPfxpPS>



Mort ou résurrection de l'État social ?

Si les acquis de l'Agenda 2010 pour la lutte contre le chômage sont peu contestés tant par ses thuriféraires que par ses contempteurs, en revanche ces derniers ne laissent pas de souligner le prix payé par les Allemands, qu'il s'agisse de précarité, de pauvreté, de stagnation du niveau de vie ou de creusement des inégalités. Dans un pays cité pourtant en exemple du consensus social, l'adoption des aspects les plus novateurs des réformes – Hartz III et Hartz IV – a laissé des traces dans la classe politique et l'opinion allemandes qui refont d'autant plus surface à la fin d'une législature que la situation des entreprises s'est fortement améliorée.

Alors qu'avec un recul de dix ans le Chancelier Schröder est désormais loué pour son courage politique – y compris par le Président Hollande lors des célébrations à Leipzig, le 23 mai 2013, des 150 ans du SPD –, les lois Hartz III et Hartz IV furent votées, comme le rappelle Isabelle Bourgeois²⁷, dans un climat parlementaire tendu. La conciliation entre le Bundestag et le Bundesrat fin 2003 fut houleuse, les textes finalement adoptés étant le fruit de compromis multiples et complexes entre l'État fédéral et les Länder d'un côté, le patronat et les syndicats de l'autre. Le SPD a payé un prix politique considérable pour ces réformes : défaite aux élections anticipées en 2005 à la suite du vote par le Bundestag du refus de la confiance au Chancelier Schröder le 1^{er} juillet 2005, rupture avec l'aile gauche du parti et création de Die Linke. Malgré leur inspiration libérale, les réformes ont aussi provoqué l'embarras de la CDU/CSU, longtemps partagée entre la tentation du retour en arrière et la revalorisation des minima sociaux pour atténuer les effets supposés des réformes.

27. Isabelle Bourgeois, *Les réformes Hartz, remise en cause de l'Etat social ?*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°108, Printemps 2013, p.15 et suiv.

UN RETOUR AUX CARACTÈRES ORIGINAUX DE L'ÉTAT SOCIAL ALLEMAND : RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE ET SOLIDARITÉ COLLECTIVE

Si l'on revient aux objectifs comme aux moyens de ces réformes, leur logique consistait à sortir de l'assistanat qui tendait à l'emporter sur la mutualisation des risques et de la solidarité. Comme l'a rappelé Peter Hartz lui-même dans *Le Point*, « nous avons voulu créer les conditions pour que, à tout moment, il soit plus intéressant de travailler que d'être au chômage. (...) En fait, l'idée centrale est que les chômeurs ne doivent plus seulement recevoir des aides sociales, mais qu'ils doivent être concrètement incités à retrouver un emploi.²⁸ »

L'inflexion initiale en la matière remonte à la première réforme mise en œuvre par le Chancelier Helmut Kohl en 1997 qui entendait rompre avec les solutions antérieures de traitement social du chômage au profit d'un objectif de prévention, en recourant à la responsabilité individuelle des demandeurs d'emploi, désormais tenus de rechercher activement un travail et d'adapter leurs qualifications.

D'une certaine manière – c'est en cela qu'elles marquent une rupture – les réformes Hartz ont tendu à revenir à l'esprit d'origine de l'État social : l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Dès sa mise en place après la guerre, l'économie de marché sociale reposait sur la prise en compte des imperfections du modèle libéral. Pour corriger ses déséquilibres et ses effets négatifs, elle considérait que l'individu avait droit à la solidarité de la collectivité à son égard s'il ne parvenait pas seul à surmonter les difficultés le concernant. L'économie de marché sociale crée une communauté de droits dans la mesure où elle correspond à une communauté de devoirs. Au nom du principe de subsidiarité, l'État ne peut se substituer purement et simplement à la responsabilité individuelle. L'aide sociale (*Sozialhilfe*) introduite en 1962 répondait aussi à ces exigences. Mais dès 1982 la dérive vers l'assistanat avait été dénoncée par Otto Von Lambsdorff, ministre des finances FDP du Chancelier Schmidt : « Se cramponner à des prestations publiques qui ne sont plus finançables dorénavant a pour conséquence inévitable d'aggraver les problèmes de croissance et d'emploi et de plonger encore plus l'État dans un engrenage de répartition qui, en pénalisant toujours plus la performance et la prévoyance individuelles, entretient le développement d'une logique de

28. Peter Hartz, in *Le Point*: *Le miracle allemand, c'est lui !*, 25 juillet 2013, p.51.

*revendication et d'une mentalité d'assisté*²⁹». En réalité, ainsi que le souligne encore Isabelle Bourgeois dans le même texte, si les réformes Hartz ont déclenché tant de polémiques, c'est parce qu'elles ont eu le front de rompre avec ce qui minait véritablement l'État social : l'égalitarisme au détriment de l'équité. Dès 2001, dans une interview au journal à grand tirage *Bild*, le Chancelier Schröder désignait les acquis sociaux comme le fond du mal allemand : « *Celui qui peut travailler, mais ne le veut pas, ne peut prétendre à la solidarité.* »³⁰ Et d'ajouter : « *Il n'y a pas de droit à la paresse dans notre société !* »³¹. Au moment où les réformes ont été adoptées, le Président allemand, Horst Köhler, a sans doute le mieux fait ressortir la nature des défis à relever. Dans le discours inaugural de son mandat, le 2 juillet 2004, il rappelait combien « *l'État social dans sa configuration actuelle a présumé de ses moyens. Il nous faut changer de mentalité, pour trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la protection collective.* »³² Et dans une interview donnée en septembre 2004 au magazine *Focus*, abordant la question des disparités territoriales entre l'Est et l'Ouest du pays, il rappelait cette exigence fondamentale : « *Celui qui cherche à les égaliser consolide un Etat-subvention et lègue à la jeune génération une dette insupportable. Il nous faut rompre avec cet Etat qui subventionne tout.* »³³.

Il n'empêche, la controverse est toujours vive au sujet des allocations dites Hartz IV et sert de fondement, dans la perspective des élections générales de 2013, à la revendication d'un salaire minimum légal en Allemagne. Les montants identiques entre l'aide sociale allouée aux personnes incapables de revenir sur le marché du travail et l'*Arbeitslosengeld* II, destinée à ceux qui peuvent travailler, entretiennent la confusion alors que ces deux allocations visent des cibles différentes. Si un tiers de ses bénéficiaires correspond à des chômeurs en fin de droits, l'ALG II s'applique également à des demandeurs d'emploi n'ayant jamais cotisé et ne bénéficiant pas des allocations chômage. Il en va de même des familles constituant une communauté de besoins. L'*Arbeitslosengeld* II bénéficie à 6 millions de personnes dont 2,4 millions de jeunes de moins de 25 ans. Les personnes dépourvues de revenus et capables de travailler au moins trois heures par jour représentent quant à elles 4,4 millions de bénéficiaires.

29. Cité par Isabelle Bourgeois, *La difficile gestation des réformes*, in Isabelle Bourgeois (dir.), *Le modèle social allemand en mutation*, Paris, Cirac, 2005, p.173/174.

30. *Bild*, 6 avril 2001, cité par Isabelle Bourgeois, *op.cit.*, *La difficile gestation des réformes*, p.174.

31. Isabelle Bourgeois, *Hartz IV : la fin des trappes à inactivité*, in Isabelle Bourgeois (dir.), *Le modèle social allemand en mutation*, Paris, Cirac, 2005, p.51.

32. *Ibid.*, p.52.

33. *Ibid.*

Le montant de 382 € par personne de l'allocation Hartz IV est également invoqué pour souligner la progression de la pauvreté en Allemagne à la suite de son introduction. Pourtant, dès qu'il a des personnes à charge, son bénéficiaire voit son montant augmenter en fonction de la taille de sa famille (*cf. supra*). S'y ajoutent les allocations logement et chauffage, les allocations familiales disponibles dès le premier enfant (*Kindergeld*). En réalité, le risque de pauvreté se concentre donc surtout sur les bénéficiaires célibataires peu qualifiés. C'est pourquoi en février 2013, l'Agence pour l'emploi a étendu aux demandeurs d'emploi de 25 à 43 ans l'accès aux programmes de qualification initialement tournés vers les 15-25 ans.

Autre procès en pauvreté intenté à la société allemande, la charge contre les diverses formes d'emploi flexibles : *Minijobs*, « jobs à 1 € », temps partiel, intérim. En premier lieu, les « jobs à 1 € » ne sont pas des emplois à part entière mais des mesures d'insertion. Il est exact que ces emplois ont pu à un moment produire des effets pervers à l'égard de l'apprentissage des jeunes, mais leur régime a été précisé et leur volume divisé par deux.

Les *Minijobs* incarnent, pour leurs détracteurs, la précarisation du travail. Ils ont fortement progressé entre 1996 et 2008, surtout à partir de 2003. On compte aujourd'hui 7,3 millions de *Minijobs* en Allemagne, mais leur nombre n'augmente plus depuis 2006³⁴. Il faut noter que les *Minijobs* peuvent être cumulés avec un emploi régulier. Ainsi, seulement 4,8 millions de personnes étaient employées exclusivement dans des *Minijobs* et certains d'entre eux recevaient en plus des aides Hartz IV. Si l'on se départit des clichés répandus à leur sujet, ils n'entrent pas en concurrence avec des emplois réguliers sauf dans certains cas très particuliers, les services et les très petites entreprises (TPE). Ils concernent essentiellement des personnes à la recherche d'un travail d'appoint – retraités, étudiants, femmes au foyer – pour des activités requérant peu de qualifications. Ils font surtout ressortir une activité « cachée ». Cette population s'élève à 5 millions de personnes. Les *Minijobs* permettent aussi aux bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld* II, qui peuvent en exercer, de percevoir des revenus supplémentaires.

Ces mutations accompagnent aussi, il est vrai, des transformations profondes du marché du travail. Avec un coût du travail qui demeure somme toute élevé en Allemagne, la demande d'emplois classiques à temps plein a eu tendance à se tasser, seule une forte croissance de la productivité permettant d'absorber l'offre de travail qualifié. L'industrie y parvient grâce aux économies d'échelle du marché mondial mais pas les services, surtout de proximité. Du côté des entreprises, que ce soit pour la gestion du travail

34. Agence fédérale pour l'emploi.

qualifié selon les cycles d'activité ou dans des secteurs incorporant du travail plus faiblement qualifié, il existe un besoin important de flexibilité de l'emploi et de coût réduit auquel ont su répondre les réformes Hartz. Or les demandeurs d'emploi ne peuvent être enfermés dans l'alternative entre un niveau de qualification inaccessible pour certains et l'exclusion du marché du travail. Les formes d'emploi atypiques répondent donc aussi à un besoin de pouvoir travailler à des conditions de coût correspondant à des qualifications réduites. Ce que ces évolutions mettent donc en évidence, ce n'est pas une dégradation des conditions d'emploi consécutive aux réformes du marché du travail, mais la possibilité pour une main-d'œuvre peu qualifiée de ne pas devoir se tourner vers le travail au noir et de pouvoir trouver sa place sur le marché du travail de manière explicite.

D'ailleurs tous les obstacles à l'emploi n'ont pas disparu. L'exonération de cotisations au titre des *Minijobs* participe de la levée des obstacles mais la progressivité de l'impôt sur le revenu tend à pénaliser ceux qui cherchent un revenu complémentaire pour des rémunérations au-delà de 450 €.

Pour autant, il faut se garder dans ce domaine de toute analyse hâtive : entre 1999 et 2001 – avant les réformes –, les emplois à temps plein ont reculé de 231 000 unités alors qu'entre 2006 et 2008, – après les réformes –, ils ont progressé de 550 000. En matière d'emplois « atypiques » les évolutions ont été parallèles : entre 1999 et 2001, les emplois créés l'ont été essentiellement à temps partiel : 778 000 *Minijobs*³⁵ et 740 000 temps partiels classiques soumis à cotisations. Entre 2006 et 2008, la croissance de ces emplois a ralenti : 710 000 emplois partiels classiques et 130 000 *Minijobs*.

Au total, quand on cumule toutes les formes de temps partiel, elles représentaient selon Eugen Spinatzel et Susanne Wanger³⁶ 34 % des actifs occupés en 2011 en Allemagne. Cette part a progressé depuis 2004 (31,6 %), surtout jusqu'en 2009 ; elle a tendu à se stabiliser depuis. En proportion des actifs occupés, 10 % des employés occupaient un *Minijob* en 1996, 16 % en 2008 et 17 % en 2012. Leur forte progression a surtout eu lieu jusqu'en 2005 (17 %) et leur part s'est stabilisée à partir de cette date. Parmi ceux qui occupaient un *Minijob* en 2012, 35 % avaient un travail régulier. Mesurés en pourcentage des heures travaillées, les *Minijobs* constituaient 4 % du total en 1996, 7 % en 2008. Le temps partiel de moins de 20 heures représentait quant à lui 4 %

35. Pour mémoire les *Minijobs* existaient avant Hartz. Ils ont été créés en 1960. Hartz a libéralisé leur emploi en relevant le seuil au-delà duquel les cotisations s'appliquent.

36. Eugen Spinatzel et Susanne Wanger, *Flexibilité et différenciation du travail*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°104, Printemps 2012, p.10.

des actifs en 1996, taux identique en 2008. En pourcentage des heures travaillées, ce taux est de 1 % en début et en fin de période.

Selon d'autres mesures établies par l'OCDE, le temps partiel représentait en Allemagne 22,5 % de l'emploi total en 2012 contre 17,9 % en 2000, dont une majorité de femmes. La moyenne européenne était de 20 % en 2012. Notons que le taux d'emploi à temps partiel involontaire est plus faible en Allemagne qu'en France (en pourcentage de la population active occupée) : 3,1 % en Allemagne versus 3,9 % en France.

Tableau 3 : Formes particulières d'emploi

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2011	2003-2011
Emploi temporaire permanent (en % emploi total)	France	15,5%	14,9%	14,1%	13,6%	13,5%	13,9%	14,8%	15,1%	14,9%	14,3%	15,0%	15,3%		-0,3%	1,7%
	Allemagne	12,7%	12,4%	12,0%	12,2%	12,4%	14,2%	14,5%	14,6%	14,7%	14,5%	14,7%	14,7%		1,9%	2,5%
	UE 21	13,0%	12,9%	13,0%	13,2%	13,8%	14,6%	15,2%	15,4%	14,9%	14,4%	14,7%	14,8%		1,8%	1,6%
Emploi à temps partiel (en % emploi total)	France	14,9%	14,4%	14,3%	13,7%	13,9%	13,9%	13,9%	14,0%	13,6%	14,0%	14,2%	14,0%	14,2%	-0,9%	0,3%
	Allemagne	17,9%	18,7%	19,2%	20,0%	20,5%	21,8%	22,2%	22,3%	22,2%	22,4%	22,2%	22,5%	22,5%	4,6%	2,6%
	UE 15	16,9%	16,9%	17,0%	17,2%	17,7%	18,2%	18,4%	18,4%	18,5%	19,1%	19,4%	19,6%	20,0%	2,7%	2,4%
Dont emploi à temps partiel involontaire (en % emploi total)	France	3,0%	2,5%	2,8%	3,2%	3,2%	3,5%	3,6%	3,8%	3,8%	3,8%	4,0%	3,8%	3,9%	0,8%	0,6%
	Allemagne	1,8%	1,9%	2,0%	2,5%	2,8%	3,8%	4,2%	4,1%	4,4%	4,0%	4,1%	3,2%	3,1%	1,4%	0,8%
	UE 15	2,1%	1,9%	1,9%	2,1%	2,5%	3,0%	3,2%	3,2%	3,4%	3,8%	4,1%	4,2%	4,6%	2,2%	2,1%

Source : OCDE.

Comme le soulignent Eugen Spinatzel et Susanne Wanger, « *le poids de l'emploi atypique en Allemagne est donc nettement plus faible et s'est développé plus lentement que ne le laissent penser les analyses qui prennent pour seule base le nombre de personnes occupant un tel emploi. La part de l'emploi atypique dans le volume des heures travaillées a certes augmenté ces dernières années, mais bien moins en comparaison de sa part dans l'emploi, c'est-à-dire en nombre de personnes occupant un emploi atypique*³⁷. » Comme on l'a vu plus haut, c'est la progression des *Minijobs* et des CDD qui explique cette évolution. Environ 15 % des actifs occupés étaient employés en CDD en 2012 en Allemagne selon Eurostat. Les CDD exercent comme dans beaucoup d'autres pays européens une fonction d'embauche dont ils représentent 50 % du total.

37. *Op. cité.*

Les travailleurs pauvres (*working poors*), les *Aufstocker*, cumulant emploi et allocation, étaient 1,3 million en 2012, soit 3 % des actifs occupés. Ils travaillent à temps partiel ou très partiel. Il est d'ailleurs inexact, comme le souligne l'Institut d'Etudes économiques de Cologne (IW)³⁸, de prétendre que les travailleurs à temps plein sont de plus en plus conduits à recourir aux allocations Hartz IV. Cette catégorie de bénéficiaires de Hartz IV qui représentait 341 000 personnes en 2007 a fortement baissé depuis cette date : moins 50 000 unités (-14,7 %). En 2011, ils n'étaient plus que 291 000, soit 1,4 % de l'ensemble des travailleurs à temps plein.

Pour les uns, la faiblesse de leurs revenus conduit les *Aufstocker* à toucher l'*Arbeitslosengeld II* ; pour les autres, l'ALG II leur permet de revenir sur le marché du travail. C'est exactement le système français du RSA activité. C'est sur cette population que les partisans du SMIC en Allemagne concentrent leur argumentation : l'*Arbeitslosengeld II* est le moyen par lequel l'État corrige les défauts du marché du travail. Avec un SMIC, cette obligation disparaîtrait, d'autant que le régime Hartz IV coûte cher : 50 Md€ par an.

Enfin, le segment des bas salaires – moins de 9,15 euros bruts de l'heure – correspond à environ 22 % des emplois en 2010, légèrement inférieur au taux de 2009 selon la fondation Hans Böckler, proche des syndicats³⁹. Les bas salaires concentrent une part importante d'emplois atypiques : 25 % sont employés à temps partiel, 87 % ont un *Minijob*. La difficulté d'interprétation de ces chiffres provient du fait qu'un employé peut cumuler un emploi régulier avec un *Minijob*. Une femme au foyer dont le mari occupe un travail régulier pourra aussi compléter les revenus du ménage avec un *Minijob*.

Il est exact que les bas salaires ont crû sensiblement mais le mouvement s'est enclenché à la fin des années 1990 ; leur part est passée de 14 % en 1998 à 22 % en 2010. La tendance est aujourd'hui à la stabilisation : l'essentiel de la progression a eu lieu avant les lois Hartz et depuis 2006, leur part a peu varié. C'est ce que souligne Michaël Hüther, Directeur de l'Institut d'Etudes économiques (IW) de Cologne : « *nous ne constatons toujours aucune augmentation à long terme de la part de l'emploi à bas salaires* »⁴⁰. En outre, pour une véritable comparaison entre les pays européens, il faut exprimer ce salaire en parité de pouvoir d'achat, ce qui place l'Allemagne dans une position tout à fait correcte⁴¹.

38. IWD, *Wie gerecht ist Deutschland ?*, IW Ausgabe, Köln, Nr.26, 27. Juni 2013, seite 4.

39. http://www.boeckler.de/39304__39313.htm

40. Source : Missions allemandes en France, Les inégalités n'augmentent plus en Allemagne, 16 mai 2013.

41. La barre des bas salaires n'est pas de 8 euros comme on l'entend souvent en France, mais de 11 euros l'heure dans les Etats de l'Ouest du pays et 8,3 euros dans ceux qui constituaient auparavant l'Allemagne de l'Est.

Le dumping social imputé aux lois Hartz relève ainsi essentiellement de la rhétorique. Elles n'ont pas conduit à une dégradation marquée des conditions de rémunération de ceux qui reprennent un emploi : s'il est exact qu'en 2008, 50% des célibataires ont dû accepter un emploi à temps plein assorti d'une rémunération inférieure de 5 % au précédent, l'autre moitié a pu retrouver un emploi payé 5 % de plus que celui perdu.

D'une manière générale, le nombre des bénéficiaires d'allocations sociales qui atteignait 7,3 millions de personnes fin 2011⁴², soit 8,9 % de la population, est en net recul depuis 2006. La baisse concerne l'ensemble des *Länder*, même les plus pauvres : dans le Mecklenbourg-Poméranie-Occidentale, l'un des *Länder* les plus pauvres d'Allemagne, ce taux est passé de 17,8 % à 13,7 %. À Berlin, il reste élevé mais a connu aussi un léger tassement, de 20 à 18,9 %.

DES EFFETS EN TROMPE L'ŒIL ? BAISSÉ DU CHÔMAGE MAIS HAUSSE DE LA PAUVRETÉ ET DE LA PRÉCARITÉ ?

Avant tout, on devrait ainsi garder à l'esprit, pour une interprétation correcte des données sur la pauvreté, que le chômage a reculé de 2 millions de personnes au cours de la même période alors qu'il a fortement augmenté partout ailleurs en Europe et notamment en France.

Les analyses qui mettent en avant le niveau et l'évolution de la pauvreté au cours des années récentes font appel à des données statistiques selon lesquelles l'Allemagne compterait 12,8 millions de personnes « menacées de pauvreté ». À ce compte, selon les données d'Eurostat, (taux de pauvreté relative après impôts et transferts avec un seuil de 60 % du revenu médian, soit un revenu annuel inférieur à 11 278 € par an), le taux de pauvreté atteindrait 15,8 % en 2011 (15,2% en 2007 et 12,2 % en 2005), soit une progression de 3,6 points. Ce classement situerait l'Allemagne au milieu des pays européens, derrière la Norvège (10,5 %) et les Pays-Bas (11 %). La France, avec un taux de 14 % (+ 1 point au cours de la période), devancerait son voisin rhénan, encore ce taux a-t-il progressé depuis la crise. Ce taux atteindrait 16 % au Royaume-Uni, 20 % en Italie, 22 % en Espagne.

42. Brigitte Lestrade, *Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz*, Comité d'études des relations franco-allemandes, Note N°101a, Mai 2013, p.7.

Tableau 4 : Taux de pauvreté (après impôts et transferts)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-2011
0-15 ans	France	15,0%	14,4%	14,2%	13,5%	15,0%	15,8%	16,2%	17,9%	18,6%	4,4%
	Allemagne			11,6%	12,0%	13,9%	14,7%	14,6%	17,2%	15,5%	3,9%
16-24 ans	France	16,0%	19,7%	17,9%	20,0%	20,6%	20,5%	21,2%	22,2%	22,2%	4,3%
	Allemagne			15,1%	14,9%	19,9%	19,9%	20,4%	19,1%	18,5%	3,4%
25-49 ans	France	11,0%	10,9%	10,7%	10,6%	10,9%	11,0%	11,0%	11,8%	13,0%	2,3%
	Allemagne			10,8%	11,7%	13,4%	13,4%	14,1%	14,1%	14,6%	3,8%
50-64 ans	France	11,0%	11,8%	10,0%	10,6%	10,2%	8,7%	9,0%	8,3%	10,5%	0,5%
	Allemagne			12,6%	13,3%	15,9%	16,8%	16,7%	17,0%	18,5%	5,9%
65 ans et +	France	11,0%	15,3%	16,4%	16,1%	13,1%	11,7%	11,9%	10,6%	9,7%	-6,7%
	Allemagne			13,4%	12,5%	16,2%	14,9%	15,0%	14,1%	14,2%	0,8%
Population totale	France	12,0%	13,5%	13,0%	13,2%	13,1%	12,7%	12,9%	13,3%	14,0%	1,0%
	Allemagne			12,2%	12,5%	15,2%	15,2%	15,5%	15,6%	15,8%	3,6%

Source : Eurostat (Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian).

La mesure de la pauvreté en Allemagne soulève avant tout de très complexes questions méthodologiques. Il importe d'utiliser ces indications avec précaution en considérant :

a. Le caractère relatif à une population donnée, celle de l'Allemagne, et la nécessité d'une mise en perspective avec la crise qui a frappé l'Europe.

Ces données se rapportent à une pauvreté monétaire relative par rapport à une population donnée. Elle laisse de côté la question de savoir si à 60 % du revenu médian allemand, on est plus pauvre en Allemagne qu'ailleurs en Europe. C'est pourquoi le taux de pauvreté relative ne peut suffire à évaluer la situation allemande. À ce titre, la comparaison des seuils du risque de pauvreté en Europe est plus pertinente en parité de pouvoir d'achat : l'Allemagne est certes devancée par les pays scandinaves, mais les seuils des pays du Sud de l'Europe sont nettement inférieurs, sans parler des pays de l'Est (avec une base 100 pour l'Allemagne, l'Italie est à 85, l'Espagne à 71 et le Portugal à 53).

Tableau 5 :
Seuil du risque de pauvreté en parité
de pouvoir d'achat
(base 100 = Allemagne)

		2011
Personne seule	Belgique	99
	Bulgarie	31
	République tchèque	54
	Danemark	102
	Allemagne	100
	Estonie	40
	Irlande	92
	Grèce	63
	Espagne	71
	France	99
	Italie	85
	Chypre	105
	Lettonie	31
	Lituanie	34
	Luxembourg	146
	Hongrie	38
	Malte	77
	Pays-Bas	103
	Autriche	111
	Pologne	45
	Portugal	53
	Roumanie	19
	Slovénie	76
	Slovaquie	49
Finlande	97	
Suède	101	
Royaume-Uni	92	
Islande	94	
Norvège	133	

Source : Eurostat (Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian).

Dans le même sens, on ne peut établir de comparaison entre l'Allemagne et la France sans prendre en compte leur PIB par habitant, supérieur en Allemagne de 7 % à celui de son voisin, et même de 22 % si l'on ne tient compte que du territoire de la RFA d'avant 1990.

On devrait donc veiller à éviter les interprétations caricaturales qui considèrent que la pauvreté prend le même sens en Slovénie ou en Slovaquie et au Luxembourg ou en Finlande. Vit-on mieux, y compris lorsqu'on est pauvre ou au chômage, en Slovénie ou en Finlande ? Et en Allemagne ?

Enfin, dans les appréciations portées sur la pauvreté en Allemagne, notamment dans une perspective de comparaison avec la France, on n'aurait garde d'oublier le coût du logement. Selon les données de l'OCDE, ce coût a connu une très grande modération en Allemagne (-5 % de 2000 à 2012), contre une véritable envolée ailleurs : +65 % en France sur la même période.

Enfin, selon les dernières données qui englobent la période de crise (2007-2010)⁴³, l'OCDE constate que la pauvreté relative a fortement augmenté dans la zone euro, avec des progres-

43. OCDE (2013), *La crise amoindrit les revenus et retentit sur les inégalités et la pauvreté*.

sions très marquées dans les pays les plus affectés, les pays européens du Sud. Alors que la pauvreté relative – part de la population vivant avec des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian de l'année – n'a pas varié, la pauvreté « ancrée » que l'OCDE définit comme la part de la population vivant avec des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian de 2005, a baissé en Allemagne entre 2007 et 2010 (-1 point de taux) alors qu'elle progressait de 0,5 point en France (+2 points en Italie, 5 points en Grèce et en Espagne).

b. Les bouleversements dus à la réunification allemande

L'évaluation de la « pauvreté » en Allemagne s'applique à un pays qui a accueilli depuis 1990 près de 17 millions de nouveaux citoyens dont le niveau de vie à l'origine n'était que le tiers de celui de leurs concitoyens de l'Ouest. Selon le DIW, le risque de pauvreté est de 14 % à l'Ouest et de 20 % à l'Est, ce qui permet de nuancer le sens des comparaisons avec les pays d'Europe qui n'ont pas connu cette situation.

c. Le sens précis des indicateurs employés dans l'analyse

Ces données statistiques désignent un risque, non une situation avérée. La Commission européenne, à l'origine de ces évaluations, parle de risque de pauvreté (« *at risk of poverty* »).

d. La segmentation sociologique des données

Les seniors ont connu une augmentation significative de leur risque de pauvreté en Allemagne, que ce soit les 50-64 ans (taux de 18,5 % en Allemagne contre 10,5 % en France en 2011, avec une progression de 5,9 points en Allemagne de 2005 à 2011 contre 0,5 point en France) ou les plus de 65 ans (taux de 14,2 % en Allemagne contre 9,7 % en France en 2011, avec certes une progression légère de 0,8 point de 2005 à 2011 en Allemagne, mais une baisse significative de 6,7 points en France) (cf. tableau 4).

Par ailleurs, les femmes affichent un risque supérieur aux hommes, les immigrés aux Allemands.

En fait, la situation ne s'est véritablement dégradée que pour les chômeurs. Le risque de pauvreté était un peu inférieur à 50 % en 2005 ; il ressortait à 58,7 % en 2011. Cela tend à souligner que le risque de pauvreté en Allemagne augmente de manière radicale avec le chômage. Le taux de pauvreté des personnes au chômage est ainsi

plus élevé en Allemagne qu'en France alors que ces taux sont très proches pour les personnes occupant un emploi : 7,2 % en Allemagne, 6,6 % en France selon les données SILC-Eurostat en 2009, 7,7 % et 7,6 % en 2011. C'est donc bien en ouvrant l'emploi à ceux qui en sont exclus que l'on combat le mieux le risque de pauvreté. Et c'est aussi probablement l'une des raisons principales pour laquelle la France n'est que très rarement citée en Allemagne comme une alternative au modèle allemand.

Ce sont les chômeurs célibataires qui concentrent le risque le plus important de pauvreté. On l'a vu, une famille est relativement épargnée par la prise en compte de la « communauté de besoins » étendue aux enfants et aux personnes à charge. En revanche, selon l'OCDE⁴⁴, un célibataire perçoit après 5 ans de chômage un revenu de substitution égal à 36 % de son salaire antérieur. Mais en France, pourtant jugée mieux placée que l'Allemagne sur l'échelle de la pauvreté, ce taux est de 34 %. Un chômeur ayant un conjoint et deux enfants à charge percevra dans la même situation 63 % de ses revenus antérieurs alors que ce taux est en France de 55 %. D'ailleurs la situation plutôt « favorable » des chômeurs ayant charge de famille a déclenché des critiques, mais de sens contraire, dans la mesure où ce régime est jugé peu incitatif à la reprise d'un emploi rémunéré aux conditions du marché.

De façon intéressante, les femmes occupant un emploi temporaire présentent un taux de pauvreté deux fois moindre en Allemagne qu'en France (7 % contre 15 % en 2011 selon Eurostat), avec une augmentation de 2,6 points entre 2005 et 2011 en Allemagne contre 6,8 points en France. Ces chiffres reflètent largement le recours à un travail temporaire d'appoint pour les femmes allemandes en couple, et inversement des situations réellement plus précaires et de nécessité du côté des Françaises.

Inversement, élément notable, la pauvreté des 16-24 ans en Allemagne, si elle a augmenté dans les mêmes proportions que le taux global, est moins élevée qu'en France et a moins progressé que dans ce pays (18,5 % en Allemagne versus 22,2 % en France en 2011, avec une progression en Allemagne de 3,4 points de 2005 à 2011 contre 4,3 points en France) (cf. tableau 4). Pour les moins de 15 ans, on observe le même type d'évolution.

44. Données OCDE citées par Brigitte Lestrade, *Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz*, Note du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) 101a, p.19.

UNE APPROCHE MULTICRITÈRE POUR UNE COMPRÉHENSION PLUS FINE DU PHÉNOMÈNE

Pour éviter les difficultés d'interprétation liées aux seules considérations monétaires, un autre angle d'analyse a été créé, celui de « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » (« *at risk of poverty or social exclusion* »).

Cet indicateur cherche à mettre en évidence la dimension multidimensionnelle de la pauvreté. Une personne est alors dite en risque de pauvreté dès lors qu'elle remplit l'une des trois conditions suivantes :

- > - situation de pauvreté monétaire relative ;
- > - incapacité à satisfaire des besoins élémentaires pour des raisons financières ;
- > - impossibilité d'accéder à un travail en dépit d'un âge rendant apte à un emploi.

Selon cette approche, un quart des habitants de l'Union européenne est dans une situation de pauvreté ou d'exclusion. Ce taux est de 20 % en Allemagne. Les meilleurs classements – taux de 15 % - reviennent à la République tchèque, aux Pays-Bas, aux pays scandinaves, au Luxembourg et à l'Autriche. La France est à un niveau très proche de l'Allemagne (19 %). À noter que la Slovaquie et la Slovénie, jugées plus favorablement que l'Allemagne en matière de pauvreté monétaire, se retrouvent placées selon ces critères multidimensionnels à des niveaux très voisins, respectivement 21 et 19 %.

On peut également procéder à partir de questionnaires faisant appel à la subjectivité des habitants de l'Union européenne en matière de privation matérielle (difficulté à accéder à des biens ou des services élémentaires). On obtient alors un taux de privation de 30 % en Roumanie mais de 5,3 % en Allemagne, soit un point de moins que la moyenne européenne à 15, et 3,5 points en dessous de la moyenne européenne à 27. En France, le taux de privation matérielle est identique à celui de l'Allemagne ; le taux de difficultés financières est en revanche très supérieur : 20 % contre 10 % en Allemagne.

Les données SILC (Statistics on Income and Living Conditions) de la commission européenne sur l'« incapacité à joindre les deux bouts » sont encore plus frappantes de ce point de vue.

Tableau 6 : « Incapacité à joindre les deux bouts »

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-2011
Ménages joignant les deux bouts avec beaucoup de difficultés	France	6,1%	3,1%	2,9%	3,3%	2,9%	4,2%	4,4%	4,5%	1,4%
	Allemagne	nd	3,3%	2,7%	2,0%	2,1%	3,3%	2,8%	3,1%	-0,2%
Ménages joignant les deux bouts avec difficulté	France	11,6%	13,1%	12,9%	12,8%	13,0%	14,9%	15,8%	15,2%	2,1%
	Allemagne	nd	8,2%	5,4%	4,1%	4,6%	7,0%	6,1%	6,3%	-1,9%
Ménages joignant les deux bouts avec quelques difficultés	France	16,1%	40,6%	39,1%	37,0%	40,2%	43,1%	41,1%	41,4%	0,8%
	Allemagne	nd	35,9%	15,4%	12,0%	14,0%	12,6%	12,7%	11,8%	-24,1%
Sous total «avec difficulté»	France	33,8%	56,8%	54,9%	53,1%	56,1%	62,2%	61,3%	61,1%	4,3%
	Allemagne	nd	47,4%	23,5%	18,1%	20,7%	22,9%	21,6%	21,2%	-26,2%
Ménages joignant les deux bouts assez facilement	France	29,8%	30,2%	31,0%	32,0%	30,2%	26,2%	26,8%	26,1%	-4,1%
	Allemagne	nd	27,6%	49,6%	44,7%	46,3%	44,2%	42,6%	43,5%	15,9%
Ménages joignant les deux bouts facilement	France	32,6%	11,0%	11,9%	12,5%	11,7%	10,0%	10,1%	10,8%	-0,2%
	Allemagne	nd	19,1%	20,9%	26,9%	24,2%	25,8%	27,6%	27,4%	8,3%
Sous total «facilement»	France	62,4%	41,2%	42,9%	44,5%	41,9%	36,2%	36,9%	36,9%	-4,3%
	Allemagne		46,7%	70,5%	71,6%	70,5%	70,0%	70,2%	7	24,2%

Source : SILC - Eurostat.

Si la part des ménages joignant les deux bouts « avec difficulté » en France et en Allemagne était déjà différente en 2005 (56,8 % pour la France contre 47,4 % pour l'Allemagne), l'écart se creuse considérablement par la suite pour atteindre respectivement 61,1 % et 21,2 % en 2011. L'examen des ménages joignant les deux bouts « avec facilité » montre le même type d'évolution.

Christoph Schröder⁴⁵ a essayé de déterminer un indice général multicritère de pauvreté en synthétisant différents indicateurs. En partant de quatre critères de pauvreté – monétaire relative, monétaire subjective, privation matérielle et difficultés financières –, l'Allemagne occupe le 7^e rang en Europe à 27, le premier pays étant le Danemark. La France figure au 9^e rang. La Bulgarie occupe le dernier rang. Autre analyse, à partir d'un concept forgé par le Gouvernement irlandais, la pauvreté persistante combine pauvreté monétaire relative et pauvreté de privation matérielle. Sous cet angle, le taux

45. Christoph Schröder, *La pauvreté en Europe : Où en est l'Allemagne ?*, Note du Centre d'études des relations franco-allemandes (CERFA), mai 2013.

de pauvreté persistante s'établit à 3,6 % en Allemagne, ce qui la situe au milieu du classement de l'Europe à 27 (4,2 %). Le taux français ressort à 2,9 %.

UNE ALLEMAGNE PLUS INÉGALITAIRE APRÈS LES RÉFORMES HARTZ ?

Dans la mesure où les responsables des réformes de l'*Agenda 2010* considéraient l'égalitarisme comme le fond du problème rencontré au tournant des années 1990-2000, il importe d'analyser les effets des transformations du marché du travail allemand sur les inégalités, et notamment la dispersion des revenus.

Traditionnellement mesurée par le coefficient de Gini⁴⁶, la dispersion des revenus *après redistribution* a progressé entre 2000 et 2010 en Allemagne de 26,4 à 28,6, soit une variation de 2,4 points. Entre 2008 et 2011, ce coefficient a régressé (-0,2 point). Son accroissement a surtout été important *avant* l'entrée en vigueur des réformes Hartz : +2,1 points de 2000 à 2004 où il a atteint 28,5 ; +0,1 point entre 2004 et 2011. Cette évolution est moins marquée que dans l'ensemble de l'OCDE. En 2000, le même coefficient ressortait à 31 et à 31,2 en 2005, 31,6 en 2011. Par comparaison, la France avait un coefficient de Gini supérieur à l'Allemagne dès 2000 : 28,7. Sa progression entre 2005 et 2011 a été bien plus forte qu'en Allemagne : il est passé de 28,8 à 30,5, soit 1,7 point.

Tableau 7 : Inégalités - Indice de Gini

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gini - après redistribution (population totale)	France	0,287	0,287	0,284	0,282	0,283	0,288	0,293
	Allemagne	0,264	0,270	0,280	0,282	0,285
		2007	2008	2009	2010	2000-2010		2004-2010*
Gini - après redistribution (population totale)	France	0,292	0,293	0,293	0,303		0,016	0,015
	Allemagne	..	0,287	0,288	0,286		0,022	0,001

Source : OCDE.

⁴⁶. Le coefficient de Gini permet de calculer la dispersion des revenus sur un échantillon de population. Il est compris entre 0, ce qui correspond à une égalité parfaite des revenus – x% de la population bénéficie de x% des revenus – et 1, inégalité totale – 1 personne perçoit 100% des revenus.

Si l'on prend les données les plus récentes réunies par l'OCDE, l'Allemagne fait partie du nombre réduit de pays – Pologne, Slovaquie, Chili – où le revenu marchand des ménages a progressé entre 2007 et 2010. La variation annuelle est de l'ordre de 2 % alors qu'elle est légèrement négative en France.

Les inégalités de revenus ont fortement progressé au cours de la période au sein de la zone OCDE. Alors que la France figure dans le groupe de pays où les inégalités de revenus ont été très marquées durant la crise, elles sont demeurées stables en Allemagne. Les études menées en Allemagne donnent une tendance convergente. Selon Michaël Hüther, Directeur de l'Institut d'études économiques de Cologne, « *les inégalités tendent à se réduire légèrement* ⁴⁷ ».

Les réformes Hartz comme la modération salariale n'ont jamais conduit à l'abandon d'une politique de redistribution. Comme l'observent Matthias Bidorf et Alexander Klein, la progression marquée des inégalités de revenus avant redistribution est significativement atténuée par un taux de redistribution de 40 % sur la période 2005-2009 : « *D'une manière générale, l'Allemagne fait partie de ces pays de l'OCDE où l'inégalité des revenus est très sensiblement lissée par les transferts sociaux (soutien pécuniaire aux bénéficiaires de « Hartz IV », complément versé à leurs enfants, allocations enfant, aides au logement) et le régime fiscal.*⁴⁸ » Et les auteurs de relever qu'en Allemagne, 10 % des foyers fiscaux paient 53 % de l'impôt sur le revenu et 25 % des contribuables y sont ou faiblement assujettis ou totalement exonérés. En France 10 % des foyers les plus aisés acquittent 74 % de l'impôt sur le revenu ⁴⁹. 50 % des 36 millions de foyers fiscaux ne paient pas cet impôt (2012).

De ce point de vue, l'évolution des inégalités en Allemagne montre qu'en la matière, il est possible de tendre vers une sorte d'équilibre, quitte à l'ajuster régulièrement. La redistribution des revenus n'est pas un vain mot outre-Rhin et les réformes en ont préservé la possibilité même. Pour autant, la réduction des inégalités n'est pas un but en soi. D'un point de vue éthique, si la fin ultime d'une société est la justice, celle-ci n'est pas toujours compatible avec l'égalité.

47. Source : Missions allemandes en France, *op.cit.*, 16 mai 2013 et <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/27423?relatedarticles.p=17>

48. Matthias Bittorf, Alexander Klein, *Niveau de qualifications et distributions des revenus*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°104, Printemps 2012, p.18.

49. Commission des finances du Sénat, Projet de loi de finances pour 2012

D'un point de vue économique, la lutte contre le chômage et le déverrouillage des freins à la croissance de même que son augmentation s'accompagnent inévitablement d'une dispersion accrue des écarts de revenus et de patrimoines, laquelle tend d'ailleurs à se réduire dans un second temps. L'expérience des réformes allemandes comparée à la situation qui prévalait avant leur mise en œuvre rappelle assez que l'égalitarisme érigé en fin ultime finit par nourrir l'amoindrissement du potentiel de croissance, la montée irrésistible du chômage de masse et finalement la tendance à l'appauvrissement généralisé. Comme le souligne Peter Hartz lui-même, « *est-il besoin de rappeler que l'on ne peut redistribuer que les richesses qu'une société produit ?* ⁵⁰».

50. Peter Hartz in *Le Point*, art. cité, p.53.

Conclusion

La portée de réformes d'une ampleur comparable à celle des lois Hartz ne peut se mesurer véritablement que sur le long terme. Dix ans plus tard, il est plus aisé d'évaluer leurs effets que trois à cinq ans après leur mise en place. Ces effets sont croissants avec le temps, et encore, d'une façon qui n'a rien de linéaire. Il arrive même, pendant un temps dont par définition on ignore la durée, qu'il faille supporter les coûts du démantèlement de l'ancien système avant que le nouveau ne génère ses effets bénéfiques. Les défauts des situations précédentes ne disparaissent pas du jour où une loi, si efficace soit-elle, est promulguée, et peuvent pendant plusieurs années s'ajouter aux coûts de mise en place des nouveaux dispositifs.

Les réformes peuvent donc se révéler coûteuses à court terme, et en premier lieu au plan politique, dans des sociétés où la survalorisation du présent comparée à d'hypothétiques effets à long terme reste un authentique handicap. Une réforme se heurte aussi, par définition, à des acquis. C'est cette perception qui incite au report indéfini des réformes nécessaires. On connaît la formule de Jean Monnet : « *Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise* ». Si le Chancelier Schröder a finalement engagé dès la fin de son premier mandat le processus conduisant aux réformes Hartz, c'est que la montée irrépessible d'un chômage de masse, non enrayé par les périodes de reprise conjoncturelle, pouvait mener, dans un pays secoué par les tensions de sa réunification, à l'implosion sociale, et qu'elle finirait par produire ses effets destructeurs sur ceux qui s'accrochaient le plus au mythe des droits « acquis ». Et encore, peu de pays pouvaient se prévaloir de la robustesse des structures économiques de l'Allemagne et de la qualité de son dialogue social qui ne sont, eux, pas des mythes. Le processus de réforme qui a couvert la décennie 2000 doit donc beaucoup au « choc » de la réunification et est *a posteriori* indissociable de l'intégration des nouveaux *Länder*. Le principe initial d'une quasi-parité salariale entre Allemands de l'Ouest et de l'Est, avec à la clé la distribution des mêmes droits sociaux, a exercé une telle pression sur l'État social et l'économie générale que seules des réformes radicales pouvaient permettre de relever un tel défi.

Précisément parce que l'Allemagne a accompli ces réformes avant le reste de l'Europe, parce que dix ans après, elle démontre que l'on peut venir à bout du chômage des jeunes et du chômage de masse, tout en préservant son système de protection sociale, parce que grâce à ces réformes et à la politique générale qu'elle a suivie, elle a recouvré de plus amples marges de manœuvre allant jusqu'à lui permettre de servir de réassureur à la zone euro, pour toutes ces raisons, ses partenaires de la zone euro disposent d'une perspective pour leurs propres réformes. Chacun de ces pays, à sa manière et conformément à son Histoire, fait face aujourd'hui en effet à des enjeux très proches de ceux que l'Allemagne avait devant elle au début des années 2000. Pour creuser cette question, deux interrogations préalables doivent être résolues : la réforme du marché du travail en Allemagne représente-t-elle un modèle soutenable dans le temps ? En quoi peut-elle aider à relever les défis de l'ensemble de l'Europe ?

L'AGENDA 2010, UN MODÈLE DE CROISSANCE DURABLE ?

Alors que les réformes de l'*Agenda 2010* étaient en cours de mise en œuvre, la crainte du Chancelier Schröder était qu'elles fussent intervenues trop tard, comme il l'indiquait dans une conférence de presse le 29 août 2004 : « *Nous avons bien trop tardé... C'est là un constat d'échec qui vaut pour l'ensemble de la société, et pas seulement pour l'un ou l'autre des partis politiques.*⁵¹ »

Plus de dix ans après son lancement en mars 2003 et à l'issue de la législature débutée en pleine crise économique (2009), la plus grave nous dit-on depuis celle des années 1930, la caractéristique principale des réformes Schröder est d'avoir redonné à l'économie allemande des fondamentaux robustes. Certes, comme toutes les économies, l'activité de l'Allemagne est exposée aux cycles de l'économie mondiale ; mais des réformes structurelles ont permis de résoudre des problèmes structurels d'ailleurs antérieurs à la réunification - l'essoufflement du modèle allemand s'est manifesté dès le milieu des années 1980. La conjonction de la réunification et de l'intensification de la concurrence internationale sous l'effet de l'entrée dans l'économie de marché de nouveaux grands acteurs (Chine, Brésil entre autres) a fini par convaincre aussi bien les dirigeants politiques que les chefs d'entreprises et les responsables syndicaux ainsi que l'opinion publique que le temps des révisions fondamentales était venu. L'Allemagne du milieu des années 2000 a fini par prendre conscience qu'aucune économie, même l'une des plus robustes du monde développé, ne pourrait supporter durablement le fardeau d'un État social financièrement à la dérive.

51. Cité in Isabelle Bourgeois, *La difficile gestation des réformes*, op.cit.,p.170.

De ce point de vue, les réformes lancées voici dix ans ont non seulement permis de doter l'Allemagne des fondamentaux lui permettant de faire face à la mondialisation et d'en tirer le meilleur parti – avec des excédents records alors qu'ils avaient fondu en 2000 – mais de sauver son État social, et même d'une certaine façon de renouer avec son inspiration d'origine. La dérive de l'État social vers une logique d'acquis, au prix de l'abandon de la réciprocité des droits et des devoirs, en conduisant à toujours plus de transferts financiers en faveur d'un nombre toujours plus grand de bénéficiaires, menait inéluctablement le système à sa perte. Là encore, Gerhard Schröder résumait bien les choses en 2004 : « *la vocation de l'État social ne se résume pas à la simple répartition de moyens financiers*⁵² ».

Mises en œuvre pour traiter des problèmes structurels, ce n'est qu'avec une perspective de long terme que les effets des réformes peuvent être véritablement établis. L'évaluation de leur portée dans le prolongement immédiat de leur lancement était d'ailleurs encore équivoque, comme le suggèrent les analyses publiées en 2006 par deux experts reconnus de l'Allemagne, Fabrice Tessin et Christophe Strassel⁵³.

Au milieu de 2013, l'Allemagne connaît donc la fin du chômage de masse : jamais le chômage n'a été aussi bas depuis 1991. Il concerne aujourd'hui moins de 2,5 millions de personnes, quand il continue de croître comme en France ou de se stabiliser à haut niveau comme en Espagne. Depuis un an, le nombre d'actifs occupés a augmenté de 281 000 personnes. Sur près de 41,7 millions d'actifs, 29 millions occupent un emploi régulier soumis à cotisations sociales.

Après avoir atteint 0,9 % en 2012, la croissance allemande devrait s'établir, sur l'ensemble de l'année 2013, autour de 1 %. Malgré son tassement en raison d'une moindre demande en zone euro, l'excédent commercial devrait demeurer substantiel en raison de la bonne tenue de la demande mondiale de biens d'investissement. L'activité industrielle demeure soutenue et les entreprises, particulièrement les PME, peuvent compter sur un accès aisé au crédit.

Robuste, la croissance économique en Allemagne est également plus équilibrée. Au niveau des finances publiques, l'Allemagne a achevé l'année 2012 avec un léger excédent de ses comptes publics (0,2 % du PIB) et l'année 2013, qui pourrait s'achever sur un très léger déficit, devrait être suivie par une année 2014 à l'équilibre. Tout en se situant à

52. Cité in *Isabelle Bourgeois, op.cit.*, p.174.

53. Fabrice Tessin, Christophe Strassel, *Le modèle allemand en question*, Paris, Economica, 2006.

un niveau très supérieur par rapport aux critères de Maastricht, l'endettement public a amorcé son reflux en pourcentage du PIB : 82 % en 2012, 81 % en 2013, 79 % en 2014 et 2015.

Dans l'ensemble du secteur privé, les salaires ont augmenté en 2012 de 2,8 % en Allemagne, soit une progression plus rapide qu'en France (+2,1 %). Depuis la fin de l'année 2012, la consommation soutient activement la croissance, davantage que les échanges extérieurs. Les effets des réformes sur le gonflement de la masse salariale ont permis en janvier 2013 de réduire les taux de cotisation retraites employés – 18,9 % contre 19,6 % -, ce qui a permis un accroissement des salaires nets, en dépit de la légère hausse (+0,1 %) du taux de cotisation dépendance. Le taux d'épargne est tombé à environ 8 % et le recours au crédit à la consommation n'a jamais été aussi aisé. Le moral des ménages demeure élevé : l'indice établi par GfK grimpe continûment depuis 2009.

En définitive, si l'Allemagne, comme le rappelle le Conseil des Sages dans son rapport 2012-2013, n'est pas « *déconnectée du contexte des échanges mondiaux* », en d'autres termes des cycles conjoncturels, le constat, dix ans après le lancement de l'*Agenda 2010*, est bel et bien qu'elle est parvenue, dans un contexte de mondialisation accrue par rapport aux années 1990, à reconstruire les conditions structurelles d'une croissance vigoureuse et équilibrée.

L'Allemagne peut même se flatter d'avoir construit une stratégie de croissance compatible avec un haut niveau de protection sociale, confirmant en cela qu'une stratégie de travail qualifié est la condition du cercle vertueux entre compétitivité et haut niveau de protection sociale. Sur ces deux terrains, l'Allemagne n'a jamais visé une stratégie *low cost* en vue de concurrencer la Chine ou les Etats les moins disant socialement en Europe. Après les réformes qui ont concerné non seulement le marché du travail mais aussi les retraites, l'assurance-maladie et l'instauration d'un cinquième risque de sécurité sociale, la dépendance – qui n'a pas été mis en place en France – les dépenses sociales en pourcentage du PIB sont selon l'OCDE de 26,2 % en Allemagne contre 33 % en France (2013). Leur part est en baisse depuis 2009 (27,8 %) en Allemagne, en augmentation en France depuis la même date (32,1 %)⁵⁴. L'écart ne traduit pas une différence de générosité sociale mais la maîtrise des dépenses dans un cas, leur dérive dans l'autre.

54. Hormis une légère décre en 2011 à 32%

Pour autant, les effets de l'*Agenda 2010* continuent de donner lieu à des controverses en Allemagne, comme de coutume en fin de législature. Le débat se concentre sur la distribution des fruits des réformes : les uns prônent l'inflexion des réformes Hartz ou même le retour à la situation antérieure, à présent que les entreprises ont pu reconstituer leur profitabilité. D'autres – commentateurs, universitaires -, souvent proches de la mouvance syndicale, ont tendance à victimiser les bénéficiaires des allocations Hartz IV, prétendument privés d'un revenu suffisant par les défauts du système économique. L'introduction d'un salaire minimum légal constitue le point central de la controverse. Des niveaux de rémunération minimums existent dans l'industrie, mais la forte croissance des services liée notamment à la libéralisation du secteur postal et des télécommunications a changé la donne. Le syndicat Ver.Di peinant à organiser ces branches, il tend à compenser son manque de représentativité par la revendication d'un SMIC à au moins 8,50 € de l'heure. Par le canal de la gauche du SPD et de Die Linke, cette revendication a pris une dimension politique en fournissant un angle d'attaque contre le bilan d'Angela Merkel.

Au-delà de la tournure politique du débat, les approches économiques insistent plutôt, selon une interprétation classique du chômage (coût du travail), sur l'adéquation plus forte entre offre et demande d'emploi et sur le rôle incitateur de Hartz IV à réintégrer le marché du travail. Le marché du travail allemand, et l'on trouve ces mutations ailleurs en Europe, n'a pas seulement évolué quantitativement. La demande d'emploi en Allemagne a connu des transformations structurelles qui doivent autant à la mutation des économies qu'à celle de la société. De ce point de vue, on peut estimer que les réformes ont permis à l'industrie allemande de renouer avec une compétitivité fortement affectée par la perte de contrôle de la dépense sociale pendant les années 1990-2005. On peut considérer également que les réformes ont permis à la multiplicité des formes de demandes d'emploi de trouver leur place dans une économie de marché. D'une certaine façon, on peut admettre que les réformes Hartz répondent aussi à la très grande segmentation du marché du travail de l'Allemagne d'aujourd'hui alors que l'État social d'après-guerre reposait sur un emploi bien plus homogène. Le système social traditionnel avait été largement conçu à une époque où l'industrie occupait une place bien plus grande en pourcentage de l'activité et des emplois et où le modèle social dominant était celui du mari soutien de famille travaillant dans l'industrie dans un contrat à durée indéterminée. Or nous sommes à une époque où, malgré la puissance industrielle allemande, les services représentent les deux-tiers du PIB et des emplois et où la société souhaite des types d'emploi adaptés à son mode de fonctionnement actuel, plus personnalisé. Les nouvelles formes d'emploi répondent aussi à la participation croissante des femmes au marché du travail et à leur implication notable dans les services.

En réalité, les clivages sur le sens, la portée et l'adaptation des réformes recourent largement les conceptions que l'on se fait de l'individu en société. Pour les uns, les nouveaux dispositifs « évitent la dévalorisation du capital humain, ils réduisent en tendance le risque d'enracinement dans le chômage. » Le danger, c'est l'exclusion du marché du travail qui, avec un chômage de longue durée, réduit considérablement l'employabilité des sans-emploi. C'est le cœur du parti pris de l'*Agenda 2010*. Les autres insistent surtout sur l'obligation faite à la société, dans une logique de défense des droits acquis, de fournir aux individus les moyens d'une vie décente, indépendamment des exigences du marché et parfois quel qu'en soit le coût.

Pour autant, la période des réformes a laissé un certain nombre de questions de côté que l'Allemagne, après avoir reconstitué des marges de manœuvre, peut aborder sans risquer de creuser ses déséquilibres. Pour faire face au défi démographique, la Chancelière a annoncé en juin 2013, à l'occasion de la campagne de son parti, un train de mesures en faveur de la politique familiale évalué par les observateurs à 28 Md€. Dans le même sens, les infrastructures, dont le développement avait été jusqu'ici concentré sur les nouveaux *Länder* et que le pays ne pouvait rénover à l'Ouest en raison de ses déficits, pourront bénéficier de moyens budgétaires accrus avec un plan d'investissement de 25 Md€. Les rôles se sont inversés : c'est à présent le SPD qui dénonce les dépenses annoncées par la CDU. En réalité, ce que montre l'exemple allemand, c'est que des politiques sociales ambitieuses et généreuses et des programmes d'investissement public significatifs ne peuvent être entrepris dans un contexte de déséquilibres financiers trop importants et de productivité des entreprises grevée par le fardeau social. Loin de restreindre les marges de manoeuvre de la politique sociale, des finances publiques sous contrôle et des entreprises profitables sont les conditions nécessaires pour les restaurer ou les accroître.

UN MODÈLE POUR L'EUROPE ?

Dans le reste de l'Europe, et surtout en France, face aux réformes mises en place ou à venir en Europe du Sud tournant le dos aux politiques keynésiennes et invoquant le modèle de l'économie de marché sociale comme stratégie de sortie de crise, la controverse est également vive.

L'Allemagne a entamé ses réformes dès le début des années 2000, les réformes du marché du travail intervenant en 2003-2005. Combinées avec la reprise du contrôle des déficits publics, elles ont pu être engagées avant la crise financière de 2008-2009 et la

crise des dettes de 2010-2012. Les pays du Sud – Espagne, Portugal, Grèce, Italie – ont dû mener des actions d'inspiration voisine – flexibilisation du marché du travail et assainissement budgétaire – dans un climat économique, social et financier bien plus tourmenté et sous la pression des marchés. Le remède s'est avéré amer, attisant les critiques d'une supposée stratégie d'application voire d'imposition du « modèle allemand » à des économies et des sociétés de nature radicalement différente.

C'est en France, là où les réformes et les mesures d'assainissement financier ont été les plus timorées, que la polémique a été la plus aiguë. Les critiques sont vives envers ceux qui s'aviseraient de vouloir transposer, sans naïveté tout de même, les leçons des réformes réalisées dans la principale économie européenne. La presse française⁵⁵ multiplie les articles ou les enquêtes dont la ligne directrice est de convaincre que certes, l'Allemagne a réduit le chômage, assaini ses comptes publics et gonflé ses excédents commerciaux, mais au prix d'une fragilisation grandissante de la société. Essentialiser des faits isolés finit par convaincre le lecteur d'une réalité bien plus palpable que des statistiques toujours soupçonnées d'être manipulées par le gouvernement ou le patronat.

On doit le travail le plus approfondi dans ce registre, prophétisant le déclin allemand, à Guillaume Duval⁵⁶, rédacteur en chef du mensuel *Alternatives économiques* et excellent connaisseur de l'Allemagne où il a travaillé. La thèse du livre est énoncée dès l'introduction :

1. « *Les succès de l'économie allemande restent liés surtout à des caractéristiques structurelles qui ont peu à voir avec les réformes tant vantées de Gerhard Schröder.*⁵⁷ »

2. « *Il est au contraire probable – c'est en tout cas la thèse de ce livre – que l'action de Gerhard Schröder ait plutôt fragilisé à terme l'économie et la société allemandes en permettant que s'y répandent la pauvreté et les inégalités et en freinant la modernisation de ses infrastructures collectives.*⁵⁸ »

Sur le premier point, on ne peut être que d'accord avec Guillaume Duval, qui note au passage qu'il y a bien eu des « succès allemands » depuis Schröder. D'ailleurs, c'est bien parce que Schröder craignait les menaces qui pesaient sur les caractéristiques de l'économie allemande en l'absence de réformes que l'*Agenda 2010* a été engagé.

55. Les failles du « super-modèle allemand », *Le Monde*, 2 août 2013.

56. Guillaume Duval, *Made in Germany, le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Seuil, janvier 2013.

57. Guillaume Duval, *op.cit.*, p.9.

58. *Ibid.*

Quant au second point, l'examen sans angélisme polémique de la situation doublement comparée de l'Allemagne de 2013 et de 2000 d'une part, et des pays européens n'ayant pas effectué de telles réformes d'autre part – la France par exemple – suffit à faire litière d'une argumentation tout entière vouée à démontrer l'indémontrable. L'enjeu du combat de Guillaume Duval est éminemment politique : si Helmut Kohl ou Angela Merkel avaient mené des réformes de ce type, passe encore. Mais qu'elles aient été réalisées par un Chancelier social-démocrate, à la tête d'une coalition SPD-Verts, voilà qui passe la mesure et risquerait de placer la gauche française dans l'embarras.

Prenons au mot les injonctions de Guillaume Duval lui-même. Protestant de ce qu'il connaît *réellement*⁵⁹ l'Allemagne, ce que personne ne met en cause, et, dénonçant « *une instrumentalisation propagandiste qui n'a que faire des réalités* ⁶⁰», Guillaume Duval se donnait pour tâche de déniaiser le public français, lui qui se demande pourquoi la France ne s'essaie pas à des réformes semblables à celles qui ont divisé par deux le chômage en sept ans dans un pays pourtant si proche. Son objectif, parfaitement respectable en soi, était de combattre « *l'ignorance profonde et probablement croissante des Français au sujet de l'Allemagne*⁶¹ ». Pourtant, on doute que ce fût le cas en refermant son livre.

Après pareil réquisitoire, le lecteur français, qui certes ne consacre pas son temps à fouiller les statistiques sociales de l'Allemagne mais n'oublie pas ce qu'il doit à l'esprit cartésien, se demandera peut-être pourquoi la popularité de la Chancelière est si élevée, après huit ans de gouvernement, si les réformes tant décriées ont prétendument plongé l'Allemagne dans la misère, comme le dénonce Guillaume Duval. Et pourquoi le SPD ne propose-t-il pas de les abroger ou des les réviser en profondeur, quitte à plaider son droit d'inventaire vis-à-vis de l'héritage Schröder ?

À y regarder de plus près, la plupart des chiffres avancés par Duval pour appuyer la démonstration d' « *un bilan globalement négatif* ⁶² » concernant soit la période antérieure aux réformes – « *Entre 2000 et 2005, les salariés allemands ont perdu en moyenne 2,8 % de pouvoir d'achat pendant que leurs homologues français en gagnaient 5,7 %* ⁶³ » – soit légèrement postérieure, avec des références qui ne vont pas au-delà de 2006. Or on a vu que d'une manière presque paradoxale, les réformes de 2003-2005 n'ont produit pleinement leurs effets qu'à partir de 2009, à un moment où la baisse du

59. *Souligné par lui-même*, p.10.

60. *Ibid.*, p.10.

61. *Ibid.*

62. *Op.cit.*, p.161.

63. *Ibid.*, p.162

chômage ne pouvait pas relever du sursaut conjoncturel, puisque l'économie connaissait une récession sans précédent (-4,9 % de réduction de PIB en 2009). Pour un ouvrage publié en janvier 2013, on ne peut être que surpris que les données en matière d'emploi, de chômage et de pauvreté, disponibles au moins jusqu'à 2010-2011, ne figurent pas davantage à l'appui de l'analyse. Guillaume Duval aurait donc pu indiquer aux lecteurs français que les réformes ont surtout produit leurs effets de façon croissante avec le temps et que la hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté que l'Allemagne a effectivement subie – encore faudrait-il tenir compte de l'effet produit par l'intégration des Allemands des nouveaux *Länder* - tenait aux dérives des années 1990-2000, que les réformes ont permis précisément, non de faire disparaître, mais de réduire considérablement.

D'ailleurs l'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat relatif en Allemagne et en France (en parité de pouvoir d'achat) est à ce titre intéressante. Selon Eurostat, le revenu net d'un célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen est 9% plus élevé en Allemagne qu'en France en 2012, contre seulement 2% en 2000 et 6% en 2003. La différence est encore plus visible pour un couple gagnant respectivement 100% et 67% du salaire moyen avec deux enfants : son revenu net est 16 % plus élevé en Allemagne qu'en France en 2012, contre 7% en 2000. Et dans les deux cas, l'écart a commencé de se creuser dès 2003.

Tableau 8 : Mesure du pouvoir d'achat : comparaison du revenu net de deux types de ménages en parité de pouvoir d'achat
(revenu net en € = salaire brut - cotisations sociales - impôts sur le revenu + allocations familiales)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen	Allemagne	18 340	19 078	19 574	19 845	20 992	21 629	21 930	22 892	23 199	22 763	24 655	25 544	26 100
	France	17 988	18 780	19 308	18 637	19 174	19 996	20 484	21 654	21 629	21 560	22 460	23 441	23 852
	Ratio	1,0196	1,02	1,01	1,06	1,09	1,08	1,07	1,06	1,07	1,06	1,10	1,09	1,09
Couple gagnant 100% et 67% du salaire moyen, respectivement, avec deux enfants	Allemagne	35 401	36 649	37 945	38 466	40 491	41 622	42 181	43 894	44 354	43 917	47 200	48 802	49 765
	France	33 136	34 685	35 674	34 292	35 183	36 661	37 530	38 967	38 837	38 769	40 334	42 053	42 854
	Ratio	1,07	1,06	1,06	1,12	1,15	1,14	1,12	1,13	1,14	1,13	1,17	1,16	1,16

Source : Eurostat.

L'évaluation des réformes allemandes intervient au moment où les pays d'Europe du Sud viennent de s'en inspirer. En Espagne, depuis le début de l'été 2013, le chômage a amorcé sa décrue alors que ses comptes extérieurs bénéficient d'un surcroît de compétitivité. En Italie, les statistiques publiées début août par *Istat* donnent le sentiment d'une dégradation de l'activité moindre que prévu. Enfin, même la Grèce, la moins favorisée des économies méditerranéennes, semble entrevoir le début de sa rémission. Seule la France persiste dans le registre du *lip service* en matière de réformes et de réduction des déficits.

Les réformes Hartz sont-elles donc transposables au reste de l'Europe ? Elles ne le sont pas en tant que telles, car elles reposent pour une bonne part sur des structures économiques et sociales que seule l'Allemagne présente. En revanche, leur inspiration – placer la responsabilité individuelle au centre de l'État social en rééquilibrant le rapport entre droits et devoirs, inciter les chômeurs à revenir le plus rapidement possible sur le marché du travail plutôt que de les en exclure en pensant pouvoir financer leurs droits sociaux par une économie productive à la peine – devrait constituer la ligne de conduite de toutes les réformes sociales à venir en Europe.

Cette exigence est renforcée par l'existence d'une monnaie unique. À défaut de pouvoir recourir à des dévaluations qui sanctionnent les écarts de productivité à moyen terme, un système de monnaie unique qui renoncerait à demander des réformes aux économies en retard de productivité aboutirait à une configuration où les pays réalisant ces réformes et en supportant les contraintes acceptent de payer indéfiniment pour les autres. Ce choix n'est à moyen terme ni économiquement ni moralement tenable. Si une union monétaire peut faire appel à la solidarité des uns, c'est qu'elle a pour contrepartie les efforts d'ajustement des autres.

D'une certaine façon, il s'agit là d'un équilibre coopératif qui peut déboucher sur une dynamique vertueuse. Les rôles peuvent d'ailleurs s'inverser, comme ce fut le cas pour l'Allemagne et la France entre 2000 et 2013. L'Allemagne n'est pas encore venue à bout de certains déséquilibres de moyen terme comme sa situation démographique le laisse présager, tandis que la France n'est pas irrémédiablement vouée à contempler, indéfiniment désabusée, son déclin économique et industriel. L'analyse de l'économie allemande sur près de vingt-cinq ans montre bien que rien n'est ni définitivement acquis ni définitivement perdu. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, si les réformes ont permis de vaincre le chômage de masse, c'est parce que l'Allemagne a mené la bonne stratégie.

Le succès des réformes allemandes n'invite pas à leur transposition littérale dans les autres pays d'Europe, mais à une réflexion sur leur inspiration profonde pour permettre leur adaptation aux caractéristiques particulières de chacune de ses économies. À l'heure où l'Europe semble s'affranchir de la récession, le pire pour la France serait de s'y enliser sans parvenir à faire siennes les leçons de l'expérience de l'Allemagne, alors que cette dernière eut naguère à affronter les mêmes défis que ceux de la France aujourd'hui.

Bibliographie

Ouvrages

- Olivier Bontout, Solène Hazouard, René Lasserre, Catherine Zaidman, *Les réformes de la protection sociale en Allemagne*, Cergy-Pontoise, Paris, CIRAC/DREES, 2013.
- Isabelle Bourgeois, (dir.) *Le modèle social allemand en mutation*, Cergy-Pontoise, Cirac, 2005.
- Guillaume Duval, *Made in Germany, le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Seuil 2013.
- Alain Fabre, *Le choix de l'entreprise, Comment la France peut s'inspirer de l'Allemagne*, Paris, Institut de l'Entreprise, février 2012.
- Tom Krebbs and Martin Scheffel, *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, IMF Working paper N°13/42, February 2013.
- Adeline Hege, Adolf Kimmel, Stephan Martens, Henrik Utterwedde, *Regards sur l'Allemagne unifiée*, Paris, La documentation française, 2006.
- Jacqueline Hénard, *L'Allemagne : un modèle, mais pour qui ?* Paris, La Fabrique de l'industrie, 2012.
- Fabrice Pesin, Christophe Strassel, *Le modèle allemand en question*, Paris, Economica, 2006.

Rapports

- COE-REXECODE, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne*, Paris, janvier 2011.
- Francis Kramarz, Alexandra Spitz-Oener, Charlotte Senftleben et Hanna Zwiener, *Les mutations du marché du travail allemand*, Paris, Conseil d'analyse économique, La documentation française, 2012.

Articles

- > Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel, *Le coût économique du chômage est en baisse en RFA*, Bulletin économique du CIRAC, N°105, Été 2012.
- > Nicolas Bittorf, Alexander Klein, *Niveau de qualifications et distribution des revenus*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°104, Printemps 2012.
- > Isabelle Bourgeois, *Vrai ou faux ? Focus sur les réformes Hartz*, CIRAC, Questions d'actualité, juillet 2013.
- > Isabelle Bourgeois, *Les réformes Hartz, remise en cause de l'État social ?*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°108, Printemps 2013.
- > Flore Bouvard, Laurence Rambert, Lucile Romanello, Nicolas Studer, *Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ?*, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère du Commerce extérieur, Trésor-Eco, Lettre N°110 ? Mars 2013.
- > Jean-Marie Daussin-Benichou, Marie Sala, *Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ?* INSEE, Note de conjoncture, Mars 2013.
- > Alain Fabre, *Le travail en France et en Allemagne : une opposition de stratégie*, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, N°260, 3 décembre 2012.
- > René Fahr and Uwe Sund, *Did the Hartz Reforms speed-up jobs creation? A macro-evaluation using empirical matching functions*, Bonn, IZA, Discussion paper N°2470, German economic review, 2006.
- > Anja Kettner und Martina Rebien, *Hartz IV-Reform : Impulse für den Arbeitsmarkt*, IAB-Kurzbericht, N.19/2007, Nürnberg.
- > Sabine Klinger and Thomas Rothe, *The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term employed*, IAB-Discussion paper, Nr 13/2010, Nürnberg.
- > Matthias S. Hertwerck, Olivier Sigrist, *The aggregate effects of the Hartz Reforms in Germany*, Working paper, Series 2012-38, University of Konstanz, Department of economics.
- > René Lasserre, *La réforme de l'État social en Allemagne*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°100, Mars 2011,

- > Brigitte Lestrade, *Entre réussite économique et précarité de sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz*, Comité d'études des relations franco-allemandes, Note 101 a, Mai 2013.
- > Bert Rürup, *L'Agenda 2010, un modèle pour la France ?*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°107, Hiver 2012.
- > Christoph Schröder, *La pauvreté en Europe : Où en est l'Allemagne ?* Comité d'études des relations franco-allemandes, Note 101 b, Mai 2013.
- > Eugen Spitznagel, Suzanne Wanger, *Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC, N°104, Printemps 2012.



L'AUTEUR

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, titulaire d'un Master 2 d'Etudes politiques de l'EHESS et d'un DESS de Droit bancaire et financier, **Alain Fabre** a commencé sa carrière comme économiste à la Banque de France avant de rejoindre la Caisse des Dépôts et Consignations puis la Cie Financière Edmond de Rothschild. Il est aujourd'hui à la tête d'une société indépendante de conseil financier aux entreprises.

Alain Fabre est notamment l'auteur, pour l'Institut de l'entreprise, de deux rapports sur *Le choix de l'entreprise : Comment la France peut s'inspirer de l'Allemagne* (février 2012) et *L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe* (février 2013).

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Service public 2.0

Par Elisabeth Lulin (Juillet 2013)

L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe

Par Alain Fabre (Février 2013)

La France dans la mondialisation : se protéger ou se projeter ?

Par Sophie Meunier (septembre 2012)

Des salariés engagés : qualité du manage- ment et performance de l'entreprise

Par Hubert Landier (mars 2012)

Le choix de l'entreprise. Comment la France peut s'inspirer de l'Allemagne

Par Alain Fabre (février 2012)

Pour un choc de compétitivité en France

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2012)

Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail

*Par Charles de Froment, sous la direction de
Françoise Gri et Xavier Huillard (décembre 2011)*

Financement de l'enseignement supérieur : quel rôle pour les entreprises ?

Par Pierre-André Chiappori (septembre 2011)

Les entreprises face aux fonds souverains

Par l'Institut de l'entreprise (janvier 2011)

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre
site internet : www.institut-entreprise.fr

PRÉSIDENT

Xavier Huillard, président-directeur général de Vinci

CONSEIL D'ORIENTATION

Pierre BELLON, président du conseil d'administration de Sodexo

Alain BENICHOU, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium*

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, president and Deputy CEO at NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France

Françoise GRI, directrice générale du groupe Pierre et Vacances*

Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance de Schneider Electric*

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Christophe de MAISTRE, président de Siemens France SA

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ*

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, président-directeur général d'EDF

Baudouin PROT, président du conseil d'administration de BNP Paribas

Denis RANQUE, président du conseil d'administration d'EADS

Pierre RICHARD*

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie*

Ernest-Antoine SEILLIERE, président d'honneur de Wendel

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Frédéric Monlouis-Félicité

* *Membres du Bureau*

Allemagne : miracle de l'emploi 😊 ou désastre social ? 😞

Pour les uns réussite sans équivoque, pour les autres cataclysme social, les réformes du marché du travail allemand dans les années 2000 ont fait couler beaucoup d'encre. Alors que les élections législatives allemandes sont imminentes, Alain Fabre revient dans cette note sur l'origine de ces réformes, leur mise en œuvre et leur bilan, concluant à leur réussite.

Face aux défenseurs des avantages acquis, les réformes Hartz ont montré que la pérennité d'un système social ne pouvait passer que par le rééquilibrage de ses règles et la réciprocité des droits et des devoirs.

Bien sûr, l'Allemagne n'est pas la France et le « modèle allemand » n'a de modèle que le nom ; pourtant des enseignements bénéfiques pour notre pays sont à tirer de cette expérience, à commencer par le premier d'entre eux, à savoir que la meilleure arme contre la précarité est bien la lutte contre le chômage.



29, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr

