
**Les réformes Hartz
des politiques de l'emploi :
instrument ou reflet
de la normalisation du marché du travail ?**

**Olivier Giraud
Arnaud Lechevalier**

Avril 2008

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-301-4

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

Dans l'univers anglo-saxon contemporain, c'est avant tout « par la droite », ou en tout cas par le flanc libéral, que le travail s'inscrit dans la rhétorique politique. La référence aux « *hard working Americans* » comme les « *hard working British families* » sert surtout à culpabiliser ceux qui reçoivent des allocations sociales sans contrepartie. En Allemagne en revanche, le travail est une notion ancrée au cœur de l'imaginaire politique du régime fondé en 1949 à l'Ouest du pays. Les grandes organisations et autorités sociales, politiques ou morales du pays – aussi différentes et légitimes que peuvent l'être les syndicats, les grands partis, les employeurs, certaines grandes firmes ou encore les Églises – tiennent des discours marquants sur le travail. Ce faisant, elles sont en compétition pour la définition d'une conception intégratrice et dominante de cette pierre angulaire de l'imaginaire national. Dans ce contexte, le processus de réforme des politiques de l'emploi (réformes Hartz) qui s'est engagé en 2002, suite à la seconde victoire électorale de la coalition rouge-verte, a surpris par son ampleur.

Aujourd'hui fréquemment analysée comme la réforme des politiques de l'emploi « la plus importante depuis des décennies¹ », les réformes Hartz doivent être resituées dans un contexte plus large pour mieux comprendre en quoi elles consacrent une véritable « normalisation » du marché du travail et de sa gestion. Au plan politique d'abord, ces réformes traduisent la rupture d'une série de consensus fondamentaux. Le premier de ces consensus porte sur les normes d'emploi socialement acceptables par la population et les entreprises, construites dans le cadre de négociations entre syndicats et employeurs, puis validées au plan institutionnel par le consentement des acteurs de l'arène politique. Ces normes déterminent également ce qui a constitué l'alpha et l'oméga des politiques de l'emploi en République fédérale d'Allemagne (RFA), au moins de 1969 à 2002 : l'existence d'un marché du travail régulier (*erster Arbeitsmarkt*) et d'un marché du travail transitoire ou dérogatoire (*zweiter Arbeitsmarkt*). Dans les différents secteurs économiques, le marché du travail régulier a pour piliers le salaire, le statut, la stabilité de la relation d'emploi, la cotisation aux caisses de

Olivier Giraud est chercheur au Centre Marc Bloch-CNRS. Arnaud Lechevalier est chercheur au Centre Marc Bloch et enseignant à l'Université Viadrina.

¹ W. Eichhorst, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Zwischen Strukturreformen und sozialpolitischem Reflex*, IZA Discussion Paper n° 3194, Bonn, 2007.

protection sociale et une autonomie garantie par les droits syndicaux et sociaux caractéristiques de l'économie sociale de marché. Toute dérogation d'importance (temps de travail partiel non choisi, salaire inférieur aux normes négociées dans la branche, précarité, emploi aidé, chômage, etc.) à ces caractéristiques centrales fait glisser une relation de travail en dehors de ce marché du travail régulier. Ces normes sont aujourd'hui fortement battues en brèche. Les compromis sociaux, dont ces dernières étaient issues, impliquaient une distribution singulière des pouvoirs et des attributions entre acteurs et institutions qui animaient le secteur. La redéfinition profonde des normes de l'emploi est liée à un bouleversement tout aussi conséquent des rapports de pouvoir entre les acteurs et les institutions du secteur.

Au plan économique ensuite, le marché du travail allemand fait l'objet de profondes mutations. Au-delà des variations importantes du taux de chômage et d'emploi (notamment de différents groupes spécifiques comme les femmes, les jeunes ou les travailleurs âgés), c'est surtout la structure des emplois qui se modifie fortement : leur localisation sectorielle dans l'économie, leur intensité horaire et salariale, leur durabilité, les droits et ressources associés à ces emplois. De ce point de vue, on peut supposer que les lois Hartz permettent à présent d'accompagner et d'encourager des transformations du marché du travail que les dispositifs antérieurs visaient plutôt à décourager. En revanche, ces lois n'ont sans doute pas initié de dynamiques marchandes déjà à l'œuvre.

Notre analyse de la signification et de la portée des réformes Hartz dans le champ du travail et de l'emploi est d'abord centrée sur le processus politique. Au-delà de l'analyse des réformes elles-mêmes, nous nous attachons à comprendre la mécanique de mobilisation et de marginalisation des forces sociales et politiques qui a été accomplie depuis le début des années 2000. Nous portons ensuite notre attention sur la politique économique menée, avant d'esquisser un panorama sur le volume d'emploi, les revenus, mais aussi le type et la qualité de l'emploi. Précisément, ces enjeux restent au cœur du débat politique. Les positions rhétoriques, les figures de l'expertise, les points de clivages, les mobilisations des acteurs sociaux et politiques ont cependant été bouleversées. Si bien que se pose aujourd'hui la question d'une véritable normalisation de la situation du marché du travail en Allemagne.

Les dynamiques politiques de la réforme

La transition d'envergure dans le domaine du travail et de l'emploi résulte d'une dynamique de moyen terme qui s'est pour une part déroulée au sein d'un forum politique où se joue l'essentiel du débat public ; mais aussi au sein d'arènes plus restreintes d'experts ou encore d'acteurs impliqués dans les politiques de l'emploi. Ces processus conduisent enfin à la réforme des politiques de l'emploi, qui correspond à un renouvellement profond des clivages et des coalitions dans ce domaine.

Réforme des politiques de l'emploi et débat public

Dès la rupture entre les deux composantes du premier gouvernement Schröder – d'une part, l'aile droite du Parti social-démocrate (SPD) représentée par le chancelier fédéral, d'autre part l'aile gauche du parti et les syndicats représentés par Oskar Lafontaine –, le train des réformes a été relancé par une coalition rouge-verte dont le tournant social-libéral s'est affirmé. Le groupe d'experts réuni dans le cadre des négociations tripartites pour un « pacte pour l'emploi » a formulé dès 2000 des recommandations, inspirées de la stratégie européenne pour l'emploi et d'une observation des politiques des voisins européens (sécurisation des parcours, prévention du chômage, responsabilisation des salariés, des chômeurs, et des entreprises dans leur fonction de formation²). La résistance des syndicats à un grand nombre de mesures a limité la traduction politique de ces recommandations. Intitulée Job-Aktiv, la loi de 2002 a mis en œuvre le profilage des chômeurs, la signature d'accords d'insertion entre demandeurs d'emploi et service public de l'emploi ; elle a aussi renforcé les possibilités de sanction des chômeurs et facilité le recours à l'intérim.

L'enjeu véritable de la réforme des politiques du marché du travail au tournant du siècle n'émerge cependant pas des voies

² O. Chagny, « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IREs*, n°2, vol. 48, 2005, p. 3-41.

« traditionnelles » de la réforme sociale en Allemagne, c'est-à-dire de négociations tripartites, mais bien de l'arène politique. Le « papier Blair-Schröder » (1999) est une étape importante dans la marche vers les réformes Hartz. Il affirme en effet que les normes du travail développées à l'âge industriel ne peuvent être celles qui conviennent au développement des emplois de « l'économie du futur », qui est une économie des services et de la connaissance³. Explicitement, le papier Blair-Schröder énonce de grands principes : « *Les sociaux-démocrates modernes veulent transformer le filet de sécurité des droits en un tremplin vers la responsabilité individuelle.* » Il formule aussi des algorithmes tels : « *Un travail à temps partiel ou un travail mal rémunéré valent mieux que pas de travail du tout parce qu'ils facilitent la transition du chômage vers l'emploi* » ; ou encore : « *Le marché du travail a besoin d'un secteur à bas salaire qui rende disponible des emplois à bas niveau de qualification.* » Dans les deux cas, ces orientations pointent dans le même sens : les régimes d'emploi fondés à l'âge du travail industriel doivent être réformés et permettre le développement d'emplois dans le secteur des services, qui ont pour caractéristique d'être moins payés et plus précaires. Cette ligne directrice suit une série de diagnostics selon lesquels le niveau général de l'emploi est insuffisant en Allemagne par rapport à ce qu'il est par exemple aux États-Unis, en raison de la faiblesse de l'emploi dans le secteur des services peu qualifiés à la personne⁴.

Expertise et acteurs traditionnels des politiques de l'emploi

Dans le cadre de la reformulation de la situation du marché du travail en Allemagne et de ses difficultés, le scandale politique provoqué par les révélations du rapport 2002 de la Cour fédérale des comptes⁵ a contribué à redéfinir les rapports de pouvoir dans le secteur. Ce rapport fait état de lourds manquements dans la mise en œuvre des mesures de politique active pour l'emploi par le service public de l'emploi, en l'occurrence l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesanstalt für Arbeit [BA]*) ; mais aussi de dissimulations dans l'évaluation des placements. Ces accusations graves ont affaibli l'Agence fédérale, mais aussi les associations patronales et syndicales qui, en tant que membres principaux du conseil d'administration de l'institution, disposent sur elle d'un important

³ T. Blair et G. Schröder, « Europe: the Third Way/ die Neue Mitte », in B. Hombach (dir.), *The Politics of the New Centre*, Oxford, Blackwell, 2000, p. 157-77.

⁴ Fr. Scharpf et V. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; W. Eichhorst et L. C. Kaiser, *The German Labor Market: Still Adjusting Badly?*, IZA Discussion Papers 2215, Institute for the Study of Labor (IZA), 2006.

⁵ Bundesrechnungshof (éd.), *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn, 2001.

pouvoir d'orientation et de contrôle. Au plan institutionnel, la crise de la BA ouvre la voie à une réforme de fond des politiques de l'emploi et, au-delà, du régime d'emploi, dans un climat de marginalisation des acteurs traditionnels du secteur, les patrons et les syndicats⁶.

Le processus de réforme des politiques pour l'emploi a été confié à Peter Hartz, ancien chef du personnel de Volkswagen, célébrée au long des années 1990 pour ses accords d'entreprise innovants. Hartz a constitué une commission visant la représentativité du monde académique, social et politique. En réalité, sur les 15 membres de cette commission, il y eut deux syndicalistes, un représentant patronal, un représentant de la BA, deux politiques et deux chercheurs, pour sept cadres d'entreprises et consultants. En comparaison avec la commission qui avait débouché sur la loi Job-Aktiv, composée d'universitaires, la commission Hartz était peu académique et peu représentative des acteurs traditionnels des politiques de l'emploi. Elle s'est ainsi détournée des formes traditionnelles de l'expertise en Allemagne, annonçant la rupture du consensus sur l'emploi et les politiques de l'emploi⁷. Autre rupture essentielle, les attributions de la commission Hartz n'étaient plus simplement d'éclairer la décision politique, mais bien de formuler des décisions, conformément à l'engagement du chancelier d'appliquer « à la lettre » les recommandations qui en seraient issues.

Les réformes Hartz et leurs conséquences politiques

Les recommandations de la commission Hartz ayant fait l'objet de présentations détaillées en français⁸, nous n'y revenons ici que de manière synthétique. Ces recommandations ont donné lieu à quatre lois, relayées dans l'opinion autour de mots clés accrocheurs : « des services modernes pour le marché du travail » ou « soutenir et exiger ». La loi Hartz I est une loi générale d'activation et de transformation du service public de l'emploi. Elle encourage le placement privé et l'intérim, oblige les chômeurs à se présenter tôt au SPE et durcit la définition des emplois acceptables. À présent, le chômeur doit faire la démonstration qu'un emploi proposé n'est pas acceptable. La loi Hartz II est une loi d'activation ciblée sur les

⁶ Ch. Trampusch, *Sequezororientierte Policy-Analyse: Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht als Reformblockaden scheiterte?*, MPIfG Working Paper 05/03, 2005, p.8.

⁷ B. Zimmermann et S. Rudischhauser, « De la critique à l'expertise – La modernisation de l'action publique : le cas du chômage en France et en Allemagne », in B. Zimmermann, Bénédicte (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action – Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Editions de la MSH, 2004, p. 278.

⁸ O. Chagny, *op.cit.*, p. 7-11 ; H. Scherl et S. Noll, Susanne, « La grande coalition et le marché du travail », *Note du Cerfa* 50, 2007, <www.ifri.org>.

services et de transformation du service public de l'emploi. Elle encourage les citoyens à accepter des activités faiblement rémunérées (*mini Jobs* jusqu'à 400 euros par mois et *midi Jobs* entre 400 et 800 euros) en offrant des exonérations totales ou partielles de cotisations sociales salariées ; elle soutient aussi la création d'entreprises individuelles (*Ich AG*) au moyen d'aides financières dégressives. Les bureaux de travail locaux (*Arbeitsamt*) deviennent des *Job Centers* sous forme de guichets uniques. La loi Hartz III instaure la gestion par objectifs pour le SPE, prévoit d'améliorer sensiblement le ratio chômeurs/gestionnaire et dépouille de différents avantages la mesure principale d'emploi aidé des politiques pour l'emploi (*ABM-Massnahmen*).

La loi Hartz IV introduit une rupture majeure en matière d'indemnisation du chômage et transforme les liens entre politique passive (indemnisation) et politique active (mesures d'intégration) de l'emploi. Jusqu'à la réforme Hartz IV, les prestations chômage étaient organisées autour de trois dispositifs : l'assurance-chômage d'une durée maximale de 12 mois (et de 32 mois pour les plus de 57 ans), financée sur cotisations et calculée sur la base des derniers salaires ; l'assistance-chômage financée par l'impôt, calculée également sur la base des salaires et versée sans limite temporelle ; l'aide sociale, financée par l'impôt, comme dispositif de lutte contre la pauvreté, calculée sur la base des besoins estimés (logement, chauffage, etc.) et versée par les communes. En plus d'un durcissement général des conditions, la loi Hartz IV réduit de 32 à 18 mois l'indemnisation des chômeurs de plus de 57 ans et retire donc à l'assurance-chômage sa fonction de quasi retraite anticipée.

Elle est également une véritable loi d'activation des chômeurs de longue durée. En premier lieu, la loi fusionne assistance-chômage et aide sociale en une allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*), allocation forfaitaire calculée à partir d'une estimation des besoins matériels des personnes et de la situation de famille. La loi Hartz IV définit de façon encore plus extensive la notion d'emploi acceptable pour les bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II*. La reprise d'activité est quelque peu encouragée financièrement, puisque les prestations de l'allocation chômage peuvent compléter dans des limites étroites les revenus d'activité insuffisants. Enfin, dernier élément clé de la loi Hartz IV, l'ensemble des allocataires chômage (*Arbeitslosengeld I* et *II*) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail, notamment de mesures de formation. De ce point de vue, l'incitation à l'activation ne découle pas seulement de sanctions, mais aussi de droits qui n'étaient ouverts que dans des conditions disparates par les communes de résidence aux bénéficiaires de l'ancienne aide sociale.

Croissance et emploi : un bilan d'étape

La situation de l'Allemagne est caractérisée par une reprise de la croissance depuis plus de trois ans et, plus récemment, par une forte baisse du chômage. Cela contraste avec les mauvaises performances qu'a connues l'Allemagne dans le contexte post-réunification. Entre 1992 et 2005, le niveau de l'emploi n'avait en moyenne pas progressé outre-Rhin, alors qu'il avait augmenté de plus de 5 points dans la zone euro (rapport du nombre d'emploi au nombre de personnes en âge de travailler). En outre, depuis de longues années, le chômage présente outre-Rhin les caractéristiques suivantes : la part des chômeurs de longue durée est plus élevée qu'en moyenne dans l'Union européenne (UE) ; le chômage est plus concentré qu'ailleurs sur les non qualifiés ; il est très inégalement réparti sur le territoire, et pas uniquement selon une ligne de fracture Est-Ouest.

En conséquence, la période de croissance entamée à la fin de 2004, et accompagnée d'une forte baisse du chômage, nourrit le débat sur le rôle qui peut être imputé dans ce contexte aux réformes Hartz. Pour mettre cette question en perspective, il est indispensable de revenir dans un premier temps sur les moteurs de la croissance, avant d'analyser la dynamique de l'emploi et du chômage qui a ainsi été impulsée.

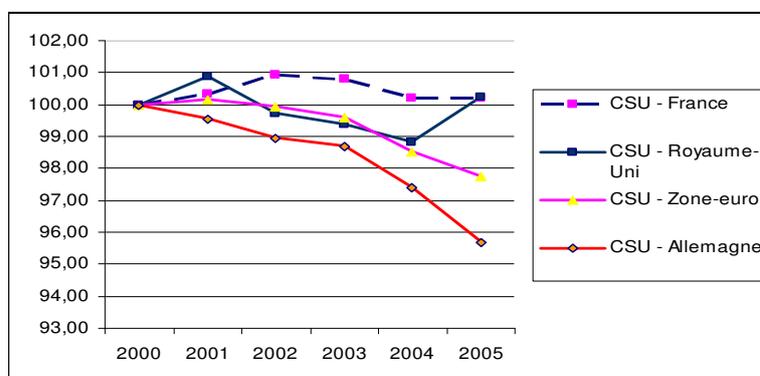
Les fruits d'une stratégie de désinflation compétitive réussie...

Dans le contexte propre à l'architecture actuelle de l'Union économique et monétaire (UEM), ainsi qu'aux effets incitatifs qu'il fait naître en terme de politiques de concurrence socio-fiscale et de recherche de compétitivité⁹, les décideurs allemands ont opté au tournant des années 2000 pour une stratégie de « nouvelle

⁹ Voir J. Creel, E. Laurent et J. Le Cacheux, « Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro. Institutions, incitations, stratégies », *Revue de l'OFCE*, n°102, été 2007.

désinflation compétitive¹⁰ ». Celle-ci est marquée par une pression sur les coûts salariaux, une réforme du prélèvement socio-fiscal, des assurances sociales et du marché du travail. Cette orientation s'est traduite par des processus de délocalisation, une extraversion croissante de l'économie allemande¹¹ – la part des exportations rapportée au produit intérieur brut (PIB) est passée de 26 à 47 % entre 1996 et 2007 et celle des importations de 23 à 39,6 % ; ainsi que par une baisse du coût salarial unitaire (coût salarial rapporté à la productivité) imputable, non pas à des gains de productivité plus rapide qu'ailleurs, mais à la stagnation exceptionnellement durable des salaires. C'est tout particulièrement le cas du premier secteur exportateur allemand qu'est l'industrie, où le coût salarial réel par tête stagne depuis plus de dix ans.

**Évolution du coût salarial unitaire :
Royaume-Uni, France, Allemagne et zone euro
entre 2000 et 2005 (ensemble de l'économie)**

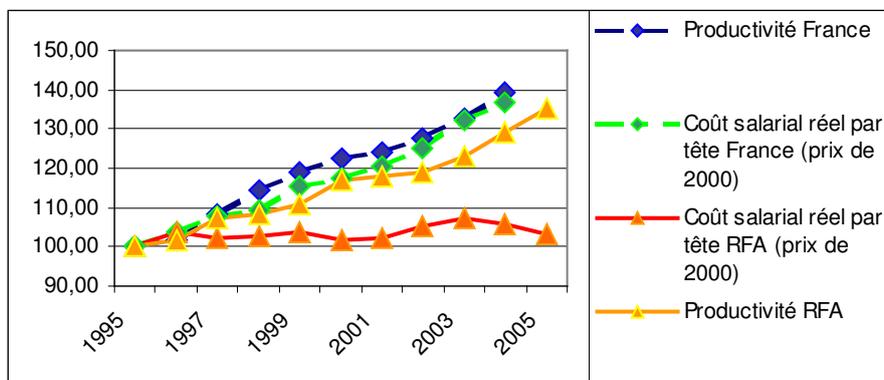


Source : EUROSTAT, propres calculs.

¹⁰ Voir G. Chevillon, E. Heyer, P. Montperrus-Veroni, X. Timbeau, *Désinflation compétitive : le cas allemand 2007*, miméo, Paris, CEPII, 2007.

¹¹ E. Laurent et J. Le Cacheux, *The Irish Tiger and the German Frog. A Tale of Size and Growth in the Euro Area*, Document de travail de l'OFCE, n°2007-31, octobre 2007.

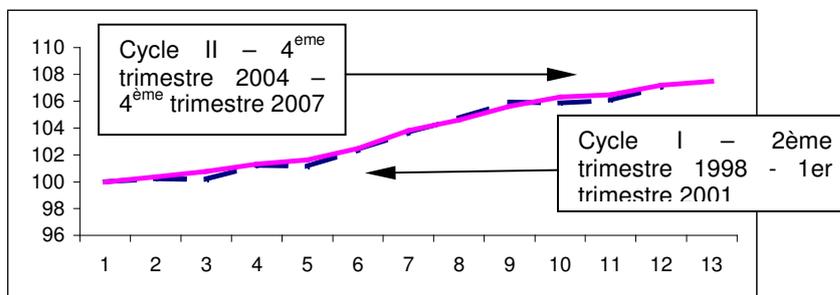
Productivité et coût salarial réel dans l'industrie en Allemagne et en France (par tête, prix 2000)



Source : comptes nationaux, propres calculs

Pour évaluer les caractéristiques de la croissance économique allemande et les performances en termes d'emploi (*cf. infra*), il est utile de comparer la phase de croissance actuelle, qui a débuté au quatrième trimestre 2004, avec la précédente phase de croissance (datée ici du deuxième trimestre 1998 au premier trimestre de l'année 2001)¹².

Croissance réelle du PIB (100=début du cycle)



Source : données trimestrielles du SVR.

Après 11 trimestres, la phase de reprise actuelle est d'une ampleur tout à fait similaire à la précédente. Elle ne s'en distingue que par sa durée puisqu'elle est toujours en cours, quoiqu'à un rythme ralenti. Ce qui singularise la présente phase, c'est son caractère extraverti. Alors qu'entre 1998 et 2001, la consommation

¹² Voir, sur cette approche Sachverständigenrat (éd.), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden, 2007 (p.325-343) ; Horn G., Logeay C., Stapff D., *Viel Lärm um nichts? Arbeitsreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung*, IMK Report n°20, juin 2007 ; G. Schmid et S. Modrak, *Employment Dynamics in Germany: Lessons to be learned from the Hartz reforms*, WZB-Discussion paper, SPI 2008-102, Berlin.

interne avait contribué à la croissance à proportion de son poids dans le PIB, la phase actuelle se caractérise par une stagnation durable des revenus et de la consommation des ménages¹³. Ce qui pose la question du sens même de la compétitivité ainsi visée. La croissance est tirée aux deux tiers par le solde extérieur, alors que l'investissement y contribue comme au cours du cycle précédent.

**Les moteurs de la croissance allemande :
comparaison entre le cycle actuel et le cycle 1998-2001**

	Contribution cumulée à la croissance du PIB (en points)		Contribution cumulée à la croissance Du PIB (en %)	
	Cycle I	Cycle II	Cycle I	Cycle II
Dépenses de consommation finale des ménages	4,3	0,4	71,2	5,5
Dépenses de consommation finale des administrations publiques	0,6	0,5	10,1	6,8
Formation brute de capital fixe hors BTP	1,9	2,0	31,7	27,4
FBCF dans le BTP	-0,7	0,5	-11,7	6,8
Solde extérieur	1,2	4,6	20,0	63,0
Variation de stocks	-1,3	-0,6	-21,7	-8,2
PIB	6,0	7,3	100,0	100,0

Source : VGR, propres calculs.

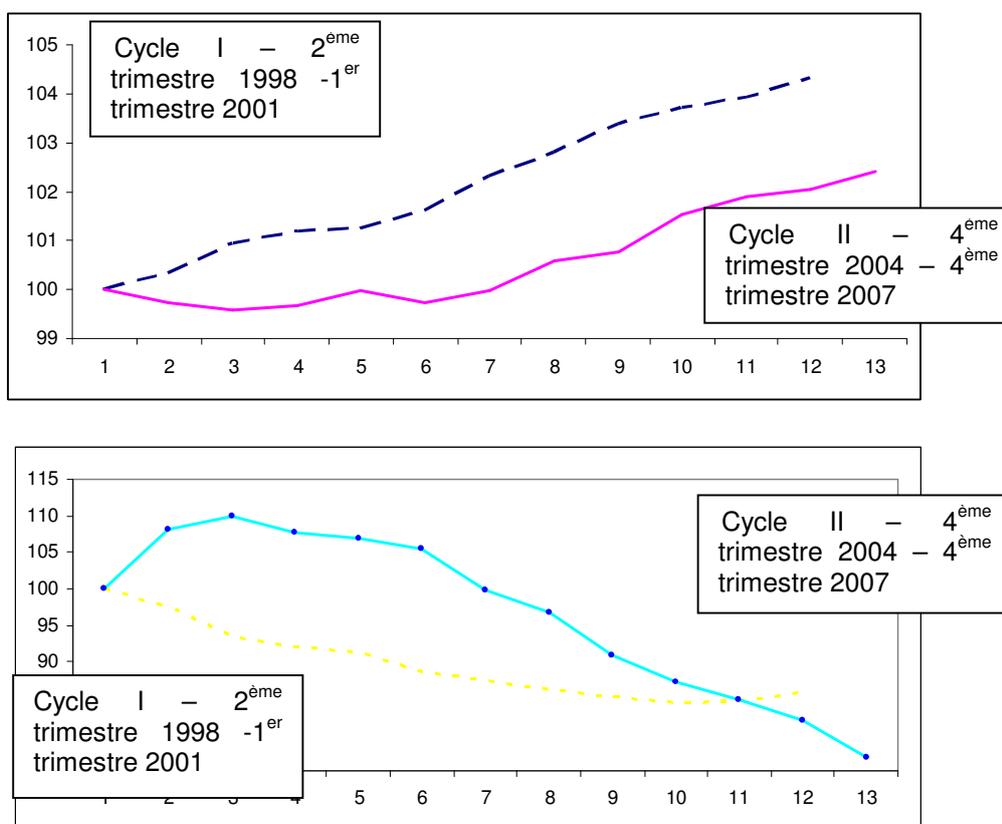
Cette politique d'externalisation et de compétitivité-prix est le moteur de la croissance : l'Allemagne a dégagé en 2007 un excédent commercial de près de 200 milliards d'euros soit l'équivalent de 8 % de son PIB. Toutefois, ces gains de compétitivité-prix ont essentiellement été acquis au détriment des autres pays de l'UE, avec lesquels l'Allemagne a réalisé 85 % de cet excédent commercial ; cela vaut tout particulièrement pour ceux de la zone euro (d'origine), où l'Allemagne a « sur-performé » : elle y a réalisé en moyenne 56 % de son excédent commercial total sur la période 2001-2007, alors qu'elle n'y vend que 43 % du total de ses exportations (contre respectivement 44 % et 44 % sur la période 1995-1999).

¹³ Voir G. Horn, C. Logeay, R. Zwiener, *Wer profitierte vom Aufschwung ?*, IMK Report, mars 2008.

Une croissance plus riche en emploi ?

Dans ce contexte singulier, les réformes du marché du travail ont-elles contribué à enrichir la croissance en emploi, et pour quel type d'emploi ? La comparaison avec le cycle de croissance précédent apporte quelques éclairages sur ce point. Premier constat : l'augmentation de l'emploi a été jusqu'à présent plus faible qu'au cours de la période 1998-2001, avec une croissance cumulée de l'emploi entre fin 2004 et fin 2007 de 2,3 % contre plus de 4 % entre 1998 et 2001.

**Évolution de l'emploi total et du chômage
(100=début du cycle)**



Deuxième constat : le chômage a reculé de manière plus significative (près d'un quart) qu'au cours du cycle précédent, ce qui est dû à une moindre progression de la population active potentielle. La population active potentielle a en effet augmenté de 440 000 personnes au cours du premier cycle de croissance entre 1998 et 2001 contre une baisse de plus de 50 000 au cours de la dernière période, soit une différence d'environ 500 000.

Bilan du marché du travail

	Cycle I (1998q2-2001-q1)		Cycle II (2004q4-2007q3)	
	Croissance cumulée sur 11 trimestres			
	En %	1 000 personnes	En %	1 000 personnes
PIB (croissance en volume)	7,1		7,2	
Productivité horaire	5,8		4,8	
Emplois	4,0	1508	2,2	874
Non salariés	2,5	96	3,9	166
Dont non aidés	2,7	102	5,5	221
Salariés	4,2	1412		708
Dont :				
Minijobs		441		20
Job à 1 euro de l'heure		-		213
Emplois assujettis aux cotisations sociales	2,5	683	1,9	648
Dont non aidés	2,4	653	2,3	759
Population active potentielle	1,0	439	- 0,1	- 56
Chômeurs enregistrés		- 554		- 732
Chômeurs (BIT)		- 643		- 817

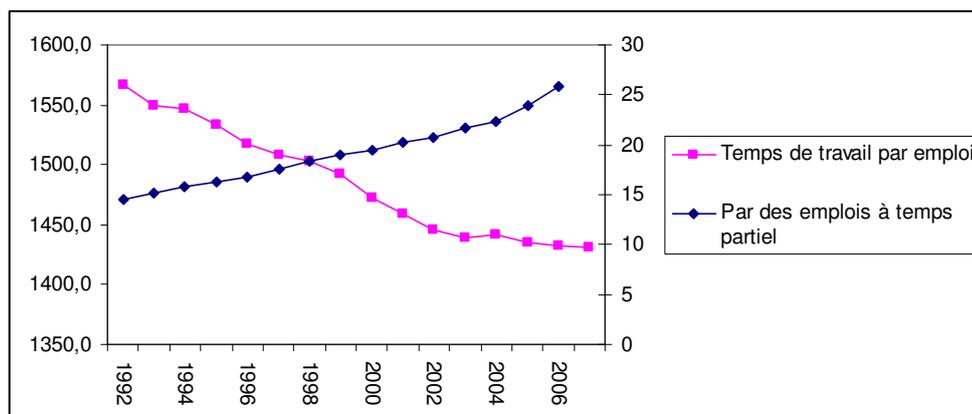
Source : Horn et al., 2008.

Le troisième constat concerne la nature des emplois créés et le partage global du travail. Alors que le volume total d'heures travaillées dans l'économie stagne depuis le milieu des années 1990, la durée annuelle du travail par emploi n'a cessé, elle, de diminuer, en raison notamment de la forte augmentation des emplois à temps partiel. En particulier, la phase de croissance de 1998 à 2000 s'était traduite par une légère baisse de l'emploi à temps plein et une hausse de l'emploi à temps partiel de 13 %. Dans un premier temps, la phase actuelle n'a pas dérogé à la règle puisqu'en 2006, la quasi-totalité des emplois salariés créés sont des temps partiels. De moindres gains de productivité ont cependant permis d'enrichir la croissance en emploi de manière progressive.

Une décomposition illustre cette situation¹⁴ : une fois la croissance de la productivité déduite de la croissance du PIB, la « croissance nette » disponible pour l'emploi a été de 1,2 % au cours des années 1998-2000. Le taux de croissance de l'emploi de 3,3 % sur cette période s'explique donc principalement par la diminution du temps de travail par emploi. Au cours de la période 2005-2007, c'est la moindre progression de la productivité qui est la source de l'augmentation de l'emploi, alors que le temps de travail par emploi a peu évolué.

¹⁴ Voir Begg et coll., *Economic and Employment Policies and Performances in Four European Countries*, Paris, IRES, 2007.

La réduction de la durée du travail par emploi et temps partiels dans l'ensemble de l'économie



Source : BA, Eurostat.

Croissance, productivité horaire et emploi cumulés entre 1998-2000 et 2005-2007

	PIB (en volume) (1)	PRODUCTIVITE (2)	CROISSANCE NETTE (3) = (1)- (2)	EMPLOI	TEMPS TRAVAIL
1998- 2000	5,3	4,1	1,2	3,3	-2,0
2007- 2005	5,4	3,2	2,2	2,5	-0,3

Source : SVR, BA, propres calculs.

Quatrième constat : la présente phase de croissance se traduit par une croissance un peu plus forte de l'emploi soumis à cotisations sociales non aidé. La modification de la législation sur les « Mini jobs » en 2003 (Hartz II) avait conduit à évincer en partie les emplois soumis à cotisations sociales, dont le nombre total a diminué de 1,6 million entre 2002 et 2005. De sorte que près de 5 millions de personnes travaillent désormais exclusivement en activité réduite et près de 2 millions au titre d'une activité secondaire – ce qui concerne essentiellement les femmes¹⁵. Alors qu'au cours de la période 1998-2001, 441 000 Mini jobs avaient été créés, seuls 22 000 l'ont été entre 2004 et 2007. Il est vrai que les « jobs à un euro » de l'heure ont en partie pris le relais (213 000). Au total cependant, la phase de croissance actuelle se traduisait déjà, à la fin du troisième trimestre 2007, compte tenu d'une baisse des emplois soumis à cotisations (-111 000 personnes) et des emplois non salariés (-55 000) aidés, par une augmentation du nombre d'emplois assujettis *non aidés*

¹⁵ Voir sur ce point OCDE (éd.), *Etudes économiques de l'Allemagne*, Paris, 2008, chapitre 3.

supérieure à celle du précédent cycle ; une évolution qui a sans doute gagné en importance depuis.

Le dernier constat concerne les mouvements sur le marché du travail et leur impact sur les bénéficiaires du dispositif Hartz IV instauré début 2005. On constate une augmentation du taux moyen de sortie du chômage, sans doute facilitée par la réforme de l'Agence fédérale pour l'emploi. Toutefois, cette hausse concerne surtout les chômeurs relevant de l'assurance-chômage traditionnelle (SGB I), les plus proches du marché du travail, alors que le nombre de chômeurs relevant du dispositif Hartz IV (SGB II) n'a que peu baissé. De même, les sorties du chômage de longue durée ont peu évolué. La rupture – introduite par la loi Hartz IV – avec le modèle d'assurance du revenu salarial (dit parfois « bismarckien ») prévalant traditionnellement en Allemagne au profit d'une logique sélective et plus contraignante de prise en charge des chômeurs et des plus démunis n'a jusqu'à présent pas produit les effets escomptés en termes d'emploi. Elle est pourtant la plus lourde de conséquences pour la dynamique de l'État social allemand. En revanche, les différentes réformes mises en œuvre ces dernières années ont favorisé une hausse, toujours en cours, des taux d'emploi des seniors¹⁶. Certains indices donnent à penser que le marché du travail allemand est devenu plus dynamique, mais essentiellement au bénéfice des chômeurs les moins éloignés de l'emploi. Ces derniers sont, avec les détenteurs de revenus du capital, les principaux bénéficiaires de la politique économique et sociale menée dans le cadre de l'Agenda 2010.

¹⁶ Voir OCDE, *op. cit.*

La nouvelle donne politique

On le voit, le processus d'évaluation des réformes Hartz ne peut être séparé de la politique macroéconomique et des ajustements microéconomiques mis en œuvre par ailleurs – et donne lieu à un bilan d'étape contrasté. Ce processus a contribué à alimenter le débat sur l'emploi et les politiques de l'emploi¹⁷, entretenu par une double dynamique.

En premier lieu, depuis l'accession au pouvoir de la grande coalition, la situation économique est marquée par un paradoxe qui influence beaucoup les débats publics. L'économie du pays a retrouvé sa compétitivité économique internationale et les secteurs clés de cette compétitivité – essentiellement les industries d'exportation et les services aux entreprises – bénéficient largement de cette situation. Les autres grands secteurs de l'économie – secteurs industriels en déclin, services aux particuliers, artisanat, secteur public – restent en butte à une forte morosité. Les enjeux qui prévalent globalement sont liés au renchérissement du coût de la vie dans un contexte de stagnation des revenus, ou encore à l'augmentation continue de l'emploi précaire et faiblement rémunéré. Ces deux réalités alimentent des mobilisations politiques et sociales qui se font entendre dans le débat politique.

En second lieu, ce débat se construit à présent de façon dominante autour des enjeux d'emploi et de salaire. L'Agenda 2010 et les réformes Hartz ont durablement éloigné l'électorat populaire du SPD, en partie au profit du nouveau parti de gauche radicale *Die Linke* (la gauche). Le principal clivage – pour ou contre l'Agenda 2010 et Hartz – ne sépare pas droite et gauche, mais divise la gauche en son sein. Le déclin politique du SPD, révélé par un décrochage dans les sondages et par des résultats historiquement faibles dans différents scrutins régionaux, a finalement poussé les leaders sociaux-démocrates à réagir sur le terrain des politiques de l'emploi. La chancelière fédérale Angela Merkel, portée au pouvoir sur la foi d'un programme libéral, a recentré son discours au plan économique et social – au point qu'elle peut parfois apparaître plus modérée que les partisans de l'Agenda 2010 au SPD. Du reste, c'est initialement au sein de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) qu'a été conçue la mesure, reprise par les dirigeants du SPD, consistant à revenir en partie sur le raccourcissement de la durée d'indemnisation

¹⁷ W. Eichhorst, *op. cit.* ; G. Schmidt et S. Modrack, *op. cit.*

des chômeurs de plus de 55 ans. Dans ce contexte, la politisation du débat sur les politiques de l'emploi est nourrie par les succès électoraux de Die Linke, qui posent au SPD la question de sa stratégie et de ses alliances futures.

La position des syndicats est plus complexe car elle se déploie autour d'un plus grand nombre d'enjeux qui touchent à différentes dimensions de la défense des intérêts salariés. En premier lieu, les syndicats ont récemment relancé une campagne visant à regagner en partie le terrain perdu pendant les longues années de la modération salariale. Les augmentations de salaires obtenues – entre 3,6 % et près de 7 % en fonction des branches, des modalités de hausse et de la durée de validité des conventions – ne compensent pas les pertes de salaires réelles ; elles contribuent du moins à rééquilibrer une situation marquée par la détérioration des revenus et des protections dont bénéficiaient les salariés.

En deuxième lieu, depuis le milieu des années 1990, un très important mouvement de flexibilisation des conventions collectives a précédé les mesures récentes de flexibilisation du marché du travail¹⁸ – temps partiel, intérim, procédures de licenciement. Entre 1995 et 2006, le nombre des salariés couverts par des conventions de branches a baissé de plus de 15 % à l'Ouest du pays. Aujourd'hui, moins de 40 % des entreprises de l'Ouest et moins de 20 % des entreprises de l'Est sont liées à une convention collective¹⁹. Les syndicats ont en outre concédé de multiples formes dérogatoires aux conventions collectives. Les clauses d'ouvertures (*Öffnungsklausel*) qui concernent une majorité d'entreprises, les conventions collectives d'entreprises ou encore des alliances d'entreprises pour l'emploi (*betriebliche Bündnisse für Arbeit*) sont des mesures de défense de l'emploi qui renvoient de fait à un mouvement intense de décentralisation et de flexibilisation de la définition de la norme d'emploi. Salaires, temps et organisation du travail sont les enjeux majeurs de cette dynamique.

Enfin, en troisième lieu, les syndicats tentent d'investir, comme ils le font en France, des arènes de négociation de politiques et des normes d'emploi qui deviennent de plus en plus importantes dans les *länder* et les communes. Dans l'arène fédérale du dialogue social, les syndicats revendiquent la généralisation de salaires minimum qui permettraient de lutter efficacement contre la multiplication des travailleurs pauvres.

À l'extérieur de l'Allemagne, on avait jusqu'à présent l'habitude de présenter les relations professionnelles ou les régulations du monde de l'emploi outre-Rhin comme plutôt

¹⁸ R. Bispinck et R. Bahn Müller, « Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebliche Tarifpolitik », in R. Bispinck (dir.), *Wohin treibt das Tarifsysteem?*, Hambourg, VSA-Verlag, 2007, p. 9-28.

¹⁹ *Ibid.*

consensuelles. On oubliait en cela le fait que, de part et d'autre, la capacité à mobiliser ou à discipliner le comportement de ses membres permettait de mener à bien des conflits sociaux de grande envergure. Les syndicats, marginalisés dans le débat politique autour des normes d'emploi, voient également transformé en profondeur le périmètre de leur action sociale dans la mise en œuvre ou la défense concrète de ces normes d'emploi. En alternative à des capacités de régulation reposant sur les capacités de mobilisation comme sur les capacités institutionnelles, ils ont aujourd'hui recours au *soft power*.

À la veille de la réunification et pendant une bonne partie des années 1990, le débat politique allemand a été fortement influencé par la question du *Standort*, de la localisation économique. Patronat, partis politiques, économistes, sociologues, élus, etc. s'interrogeaient sur les chances de survie de l'Allemagne comme lieu d'implantation d'entreprises (*Standort Deutschland*). Ce débat assez large portait à la fois sur le coût du travail, les qualifications, l'avancée du processus de dérégulation et de privatisation des services publics, la recherche et l'innovation, etc. Aujourd'hui assez largement oublié, le débat sur la localisation s'est transformé en un débat aussi structurant sur l'emploi ; celui-ci porte à la fois sur le niveau de l'emploi et sur la capacité des emplois à générer des revenus suffisants pour les individus et les ménages.

Le fort développement du temps partiel, notamment dans les secteurs peu rémunérateurs des services à la personne et des 'petits boulots', l'affaiblissement des conventions collectives et des syndicats, l'évolution du partage de la valeur ajoutée au détriment des rémunérations salariales ont conduit à une modification et à un abaissement des normes salariales. Cette évolution soulève deux problèmes. Le premier a trait à l'instauration d'un salaire minimum réclamé par les syndicats, et dont le SPD a fait un marqueur identitaire en vue des prochaines élections législatives. L'extension d'un salaire minimum à de nouvelles branches, qui fait l'objet de controverses depuis plusieurs mois, est en cours. Le deuxième problème engendré par l'abaissement des normes d'emploi et de rémunérations « convenables » est celui des modalités de combinaison entre les bas salaires et les prestations sociales (*Kombilohn*). Si certains dispositifs sont déjà à l'œuvre (Mini Jobs, « intéressement » dans le cadre d'Hartz IV), ils apparaissent peu satisfaisants. Ainsi, alors que les protections de l'emploi et que le système de l'assurance-chômage ont été affaiblis, que les conditions d'emploi se sont dégradées pour beaucoup de salariés, que les inégalités de salaires et de statuts ont fortement augmenté, la manière dont seront tranchés ces deux débats pèsera lourdement sur l'avenir du système social et d'emploi allemand.

Au-delà, la recomposition des rapports de pouvoir autour de la définition de la norme d'emploi consacre ce processus de mutation

du champ de l'emploi. Longtemps, l'emploi a été défini en Allemagne autour de normes fortes, homogénéisantes, supposant l'implication de puissantes instances sociales – associations syndicales et d'employeurs –, et autour d'un système de protection sociale garant des statuts obtenus, placé sous la protection d'un État fort. La norme d'emploi est aujourd'hui extensive et les principaux acteurs du système antérieur sont marginalisés. La citoyenneté sociale bâtie autrefois autour d'un ensemble d'appartenances encastrées les unes dans les autres – l'entreprise, le métier, le syndicat, la convention collective, la caisse de cotisation, et le cas échéant, l'État, selon un processus de subsidiarité – n'est pas réellement défaite. Elle est toutefois très clairement mise en concurrence avec un modèle d'inclusion dans une communauté politique où les droits sont constitués par des normes standards, peu ambitieuses et définies par la loi. Le bréviaire de l'égalité qui émerge ici ne doit pas masquer le processus de différenciation sociale qui se poursuit à un rythme soutenu outre-Rhin et dont le processus Hartz aura constitué une étape majeure.