



Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ?

Par Alain Fabre

À la veille des élections allemandes du 22 septembre 2013, l'Institut de l'entreprise a mené une réflexion sur les réformes du marché du travail mises en place par l'Allemagne dans la décennie 2000. Pour Alain Fabre, auteur de l'étude, la conclusion est sans équivoque : depuis dix ans, l'Allemagne a réussi sa réforme du marché du travail. Les réformes Hartz sont parvenues à éradiquer le chômage de longue durée et à réintégrer sur le marché du travail des populations qui en étaient durablement éloignées. Sans négliger les critiques adressées à ces lois, à savoir l'augmentation de la précarité et des inégalités, Alain Fabre les nuance. Il rappelle que la première des précarités reste bel et bien le chômage et que, loin d'avoir démantelé l'Etat social, les lois Hartz ont permis d'en assurer la pérennité, la réforme ayant consisté à revenir sur les avantages acquis pour sauver le système. Enfin, s'il ne s'agit pas de transposer telles quelles ces réformes hors de leur terreau d'origine, l'auteur insiste sur le fait que la solidarité collective doit avant tout s'appuyer sur la responsabilité individuelle et que l'expérience allemande devrait servir de ligne directrice aux réformes du marché du travail dans l'ensemble de la zone euro.

Lois Hartz : éradication du chômage de longue durée et réintégration des populations durablement éloignées du marché du travail

Le principal effet mesuré des réformes Hartz est d'avoir littéralement cassé le chômage structurel de longue durée en Allemagne, cette évolution n'ayant pas été freinée par la crise en 2009. En effet, le chômage structurel de longue durée a été divisé par deux, passant de 2 millions en 2005 à 1 million aujourd'hui, et 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 %. Ainsi, les trois premiers volets des réformes (Hartz, I, II, III), ont réduit la durée moyenne au chômage de 20 %.

Les réformes Hartz ont également permis à une frange importante de la population allemande, victime d'une éviction du marché du travail, de pouvoir le réintégrer. En effet la modification du régime d'indemnisation du chômage et des revenus de solidarité (Hartz IV) a entraîné une meilleure incitation des chômeurs à rechercher un emploi de façon plus effective – ce qui a notamment été mesuré par un accroissement des candidatures spontanées ou encore des concessions salariales plus importantes¹.

Par ailleurs, 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 en grande difficulté d'accès à l'emploi : personnes âgées, demandeurs d'emploi sans qualification, immigrés, chômeurs depuis plus de deux ans, populations de l'Est.

Une augmentation de la pauvreté à nuancer

Si personne ne conteste l'ampleur des effets des réformes sur le chômage, la polémique est vive concernant leurs conséquences sociales. Pour leurs adversaires, elles ont nourri la précarité au travail et creusé les inégalités. La pauvreté s'est certes globalement accrue en Allemagne depuis 2005 par rapport à

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

la France, mais certains indicateurs sont à nuancer, d'autant que l'analyse doit intégrer la question de la réunification - l'Allemagne a en effet accueilli, en 1990, 17 millions d'habitants de l'ex-RDA au niveau de vie égal au tiers de sa partie occidentale.

1. Indicateurs de pauvreté

L'étude de la situation comparée de l'Allemagne avant et après 2003-2005 révèle que la pauvreté, les bas salaires et l'exclusion sociale ont crû avant les lois Hartz.

Si les indicateurs de pauvreté attestent une dégradation en Allemagne entre 1995 et 2007, ils ont connu une stabilisation par la suite. 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 atteignait 12,2 % en 2005, 15,2% en 2007 et 15,8 % en 2011. 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), devance son voisin rhénan. Ce taux atteindrait 16 % au Royaume-Uni, 20 % en Italie, 22 % en Espagne.

Cependant, le taux de pauvreté relative (utilisé traditionnellement dans les mesures) ne peut suffire à évaluer la situation allemande. A ce titre, la comparaison des seuils de pauvreté en Europe est plus pertinente en parité de pouvoir d'achat. En l'occurrence, le pouvoir d'achat des Allemands s'est accru depuis 2000 relativement à celui des Français. 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).

Comparaison avec la France. La pauvreté relative s'est certes accrue en Allemagne depuis 2005 par rapport à la France, mais deux catégories de populations ont été plus épargnées en Allemagne qu'en France : les jeunes (15,5 % en Allemagne contre 18,6 % en France en 2011, avec une progression en Allemagne de 3,9 points de 2005 à 2011 contre 4,4 points en France) et les familles. Le ressenti de la pauvreté est aussi très différent entre les deux pays. L'écart de ce ressenti s'est même accru entre ces deux pays de 2005 à 2011. Selon les données SILC de la Commission européenne, 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.

2. Indicateurs de précarité du travail

S'il est exact que les formes atypiques de travail – *Minijobs*, temps partiel, intérim – ont beaucoup augmenté depuis le milieu des années 1990 en Allemagne, elles ont tendu à se stabiliser à la fin des années 2000. En 2012, on compte 7,3 millions de *Minijobs* en Allemagne. Au cours des deux années précédant les lois Hartz, les emplois créés l'ont été essentiellement à temps partiel, dont 778 000 *Minijobs*. Dans les deux ans après la réforme, la croissance de ces emplois a ralenti, avec une création de 130 000 *Minijobs*.

Il en va de même du segment des bas salaires – moins de 9,15 euros bruts de l'heure – qui ont crû sensiblement en Allemagne, mais en réalité, le mouvement s'est enclenché à la fin des années 1990 : leur part est passée de 14 % en 1998 à 22 % en 2010 et la tendance est aujourd'hui à la stabilisation.

3. Indicateurs d'inégalités

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.

