
La grande coalition et le marché du travail en Allemagne

**Hermann Scherl
et Susanne Noll**
Décembre 2007

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.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*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, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-86592-231-4

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

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 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

Durant son deuxième mandat, de l'automne 2002 aux élections anticipées de septembre 2005, le gouvernement Schröder a mené d'importantes réformes du marché du travail. Nommées « réformes Hartz¹ », celle-ci ont en grande partie résulté d'une coopération informelle entre, d'une part, la majorité du Bundesrat menée par l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et son partenaire bavarois, l'Union chrétienne-sociale (CSU), et, d'autre part, la majorité gouvernementale dominée par le Parti social-démocrate (SPD) au Bundestag². Lorsque la grande coalition est arrivée au pouvoir en novembre 2005, elle était censée faire de la poursuite des réformes sa mission prioritaire. Force est cependant de constater que ce ne fut pas le cas, le gouvernement dirigé par Angela Merkel se contentant d'apporter des corrections mineures à la réforme du marché du travail introduite par son prédécesseur.

Le large consensus entre le SPD et la CDU/CSU sur la politique à mener sur le marché du travail, dans le contexte des réformes Hartz, constitue manifestement une particularité historique. Durant l'été 2002, Peter Hartz (à l'époque directeur chez Volkswagen) sut capter l'attention des médias en affirmant que la commission qu'il dirigeait avait développé des concepts innovants pour réduire de moitié le nombre de chômeurs en l'espace de trois ans. Composée de quinze personnalités issues des domaines politique, économique et syndical, cette commission avait été instituée par le gouvernement Schröder pour formuler des propositions de modernisation de l'administration fédérale pour

Hermann Scherl est professeur de politique sociale à l'Université Erlangen-Nürnberg. Susanne Noll est collaboratrice scientifique au sein de cette même chaire.

Traduction de l'allemand : Patrick Le Bihan.

¹ Pour un aperçu solide, voir : C. Kiziltepe et C. Logeay, « L'économie allemande : bilan 2005, perspectives 2006 », in Cl. Demesmay et H. Stark (dir), Radioscopie de l'Allemagne, Paris, Ifri, 2007, p. 55 ; et B. Lestrade, « Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », Note du Cerfa n°9, février 2004.

² Dans la Constitution allemande, le Bundesrat joue un rôle central dans l'élaboration de la loi. Pour un certain nombre de textes, il possède un droit de réserve qui lui donne le pouvoir d'au moins ralentir le processus de validation. Pour d'autres, il a la possibilité de s'abstenir de donner son accord, ce qui équivaut dans les faits à un droit de veto. En cas de désaccord sur un texte de loi, le Bundestag et le Bundesrat peuvent convoquer un « conseil de médiation » chargé de formuler un compromis. Ce fut le cas lors des réformes Hartz à partir de l'automne 2002. Les textes définitifs résultent d'un certain nombre de compromis entre le SPD et la CDU/CSU.

l'emploi³ (*Bundesanstalt für Arbeit*, BA) et des services à l'emploi. Les médias et l'opinion publique semblaient disposés à croire au miracle annoncé. Le chancelier Schröder s'efforça d'utiliser cette configuration à son avantage durant la campagne électorale et promit de mettre en œuvre sans plus attendre les propositions de la commission Hartz en cas de reconduite de la coalition « rouge-verte ». Lorsque, à la suite de sa victoire inattendue de 2002, celle-ci se mit effectivement à réaliser ses promesses électorales, la CDU/CSU, étonnée par sa défaite et surprise par l'élan de réforme du gouvernement, renonça à bloquer les mesures du gouvernement au Bundesrat ; elle se contenta de négocier des modifications à certains projets. Le fait qu'une large partie de la population attendait de la classe politique une mise en œuvre rapide des propositions de la commission a sans doute contribué à cette attitude de la CDU/CSU, d'autant plus que la situation sur le marché du travail était perçue comme très mauvaise.

Quatre paquets de lois furent adoptés sous l'appellation officielle « première, deuxième, etc. loi pour des services modernes sur le marché du travail ». Hartz I et Hartz II, pour employer leur dénomination familière, visaient à introduire de nouveaux instruments et régulations sur le marché du travail et furent adoptés très rapidement avant la fin de l'année 2002. La loi Hartz III définit quant à elle le cadre pour une restructuration de la « Bundesanstalt für Arbeit » – rebaptisée dès 2004 « Bundesagentur für Arbeit » –, qui devait cesser d'être une autorité administrative pour devenir une entreprise efficace au service des clients. La réforme la plus importante fut l'introduction, avec la loi Hartz IV, d'une nouvelle « sécurité sociale de base pour les demandeurs d'emplois ». Cette dernière, qui entra en vigueur au début de l'année 2005, est codifiée dans le livre 2 (SGB II) du code des affaires sociales (*Sozialgesetzbuch*). En abaissant l'indemnisation du chômage pour les chômeurs de longue durée à un niveau correspondant au minimum d'existence (*Grundsicherung*), cette loi représente une réforme sociale radicale ; elle a du reste été accompagnée de protestations politiques virulentes et est encore aujourd'hui rejetée par une partie de la population.

³ La Bundesanstalt für Arbeit – depuis 2004 : Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale pour le Travail) – est une collectivité de droit public dépendante du Bund, chargée de mettre en place l'assurance chômage, ainsi que d'assurer le service public de placement et la promotion du travail. Elle est dirigée par un comité de trois membres et soumise au contrôle d'un conseil d'administration, composé pour un tiers des représentants des employeurs, des syndicats et des corps de l'État.

Hartz IV : la nouvelle constellation de la politique du marché du travail

De nouveaux fondements institutionnels

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle « sécurité sociale de base pour les demandeurs d'emploi » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*), au début de l'année 2005, les prestations aux personnes sans emploi étaient réglées par les trois systèmes suivants :

- Les personnes ayant exercé une activité donnant droit à l'assurance-chômage durant les deux années précédentes et ayant versé durant au moins un an des cotisations sociales à l'administration fédérale pour l'emploi continuaient de percevoir l'allocation chômage I (*Arbeitslosengeld I*, ALG I). Celle-ci s'élevait à 67 % du dernier salaire net perçu pour les chômeurs ayant des enfants et à 60 % pour les autres. Elle était versée pour une durée maximale de 12 mois (18 mois pour les personnes âgées de plus de 55 ans) et s'accompagnait, en fonction des besoins, d'autres prestations, notamment des aides à la réinsertion sur le marché du travail⁴.

- Une fois les droits au régime de l'allocation chômage I épuisés, les chômeurs de longue durée recevaient l'allocation d'aide aux chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*). Versée pour une durée indéterminée, celle-ci s'élevait à 57 ou 53 % du dernier salaire net. De plus, cette allocation était soumise à des conditions de ressources : elle n'était versée qu'aux personnes ne pouvant disposer d'un tel montant via d'autres formes de revenus. L'allocation était financée par l'impôt et payée par le budget de l'État. Les allocataires avaient aussi accès aux autres prestations de l'administration fédérale pour l'emploi

⁴ Ces allocations chômage sont à peu de choses près comparables à celles de l'ANPE, et leur encadrement se rapproche de celui proposé par les PPAE français.

dans les mêmes proportions que les allocataires de l'allocation chômage I. Cette allocation n'est plus versée depuis la fin de l'année 2004.

- Les demandeurs d'emploi n'ayant plus accès ni à l'allocation chômage ni à l'aide aux chômeurs étaient pris en charge par les bureaux communaux d'assistance publique. Ces bureaux étaient responsables du versement de l'« aide sociale » (*Sozialhilfe*) qui garantissait à chacun un minimum de ressources et administraient des aides au retour à l'emploi. L'aide sociale était également accordée aux allocataires de l'aide aux chômeurs, lorsque leurs revenus étaient insuffisants pour subvenir aux besoins de leur famille.

La réforme Hartz IV devait opérer une simplification administrative : toutes les personnes capables de travailler mais disposant de revenus inférieurs au minimum social d'existence (*Hilfebedürftige*) devaient recevoir un traitement homogène. La nouvelle prestation unique est désormais appelée « *Arbeitslosengeld II* » – ALG II – (Allocation chômage II). Couplée à une prestation sociale pour les membres du ménage n'étant pas en mesure de travailler (notamment les enfants), cette allocation ne correspond qu'au minimum d'existence accordé par les instances étatiques. Le montant de la prestation s'élève au coût du logement et du chauffage, auquel s'ajoutent des montants prédéterminés pour les membres du ménage⁵. Dans de nombreux cas, il est inférieur à l'ancienne allocation chômage (*Arbeitslosenhilfe*). Cette nouvelle politique était censée inciter les demandeurs d'emploi, notamment à travers un accompagnement individuel personnalisé (*Case Management*), à rechercher plus activement un emploi, selon le mot d'ordre « exiger et encourager ».

Le gouvernement Schröder souhaitait que seule l'administration fédérale pour l'emploi réalise cette uniformisation. La majorité du Bundesrat, sous la houlette de la CDU/CSU, souhaitait au contraire décentraliser les compétences au profit des administrations communales. Les âpres discussions aboutirent à un compromis compliqué et difficile à mettre en œuvre d'un point de vue administratif : pour l'essentiel, les responsabilités sont désormais partagées entre l'administration fédérale et les administrations

⁵ À partir du 1^{er} janvier 2007, 347 € par mois pour les adultes vivant seuls, respectivement 312 € pour chaque adulte vivant en couple et 208 € (allocations sociales) pour les enfants de moins de 15 ans. Avec les allocations logement, le montant global des aides allouées s'élève généralement à environ 600 € pour les personnes seules, à 1 100 € pour les couples et à 1 600 € pour les couples ayant deux enfants. À ceci s'ajoute la prise en charge des frais d'assurance maladie.

communales ; le financement est réparti entre le budget de l'État et les budgets des communes. La majorité du Bundesrat imposa cependant une clause d'expérimentation qui permet à 69 communes réparties sur l'ensemble du territoire fédéral de mettre en œuvre la nouvelle sécurité sociale de base sans la tutelle administrative de l'administration fédérale. Une évaluation comparée des deux systèmes doit permettre de déterminer avant la fin 2008 quelle est la meilleure solution. À titre préventif, il fut stipulé dès 2005 dans le contrat de coalition que, si les partenaires de la coalition ne parvenaient pas à un accord sur ce point, la décision serait repoussée à la prochaine législature.

À l'exception des 69 cas précités, l'administration fédérale pour l'emploi sera responsable des mesures d'incitation au travail financées par le Bund, ainsi que des prestations monétaires calculées sur la base de taux réglementaires. Les communes seront quant à elles responsables de la prise en charge des coûts du logement ainsi que de certaines aides destinées à favoriser le retour à l'emploi des personnes au chômage. On peut citer à titre d'exemple la mise à disposition de garderies, des offres de soutien psychosocial ou encore des activités de conseil aux personnes fortement endettées. Pour que les ayants droit n'aient à communiquer qu'avec une seule institution, les agences locales de l'administration fédérale pour l'emploi et les institutions communales doivent créer une nouvelle administration, nommée « communauté de travail » (*Arbeitsgemeinschaft*, ARGE). Cette administration est dirigée conjointement par les deux partenaires, qui lui délèguent une partie de leur personnel.

Depuis 2005, l'accompagnement étatique des demandeurs d'emploi repose ainsi sur deux institutions et deux systèmes de règles. L'administration fédérale pour l'emploi est responsable de ceux ayant droit aux prestations de l'assurance-chômage (selon SGB III), alors que seules les communautés de travail sont en règle générale chargées de ceux capables d'exercer un emploi mais disposant de revenus inférieurs au minimum d'existence. La question du contrôle et de la direction des mesures d'incitation au travail des communautés de travail par l'administration fédérale est controversée. À la suite à la plainte déposée par un certain nombre de communes, cette question devrait bientôt être clarifiée par la Cour constitutionnelle fédérale. Certaines communes y voient une violation de l'autonomie communale garantie par la Constitution, selon laquelle les communes ne sont soumises qu'à la tutelle des Länder et échappent au contrôle des administrations fédérales.

Un défi politique pour la grande coalition

À l'automne 2005, après une succession d'annonces « catastrophiques », il sembla que Hartz IV était sur le point de

devenir une débâcle que la grande coalition devait s'efforcer de corriger rapidement. Le nombre continuellement croissant des ayant droits dépassa très vite les prévisions d'un million (graphique 1). Ainsi, les dépenses de l'État allèrent largement au-delà du budget prévu et les communautés de travail, créées à la va-vite, donnèrent l'impression d'être dépassées. Ce n'est qu'au prix d'efforts importants et – dans de nombreux cas – en renonçant à une réelle vérification des dossiers qu'il fut possible d'effectuer les versements sans retard. On soupçonna rapidement ces pratiques d'encourager les fraudes dans la perception de l'allocation chômage II. La mise en place de l'accompagnement personnalisé prévu par la loi, qui devait améliorer l'activité de recherche des chômeurs, fut longue. Les médias rapportèrent amplement les déficiences dans l'organisation des communautés de travail. Ces informations vinrent nourrir l'opposition à la réforme d'une partie de la population et du SPD. Les syndicats et le nouveau Parti de gauche ne laissèrent passer aucune occasion pour exiger une abrogation de Hartz IV. Même au sein de la CDU/CSU, les prises de position pour une révision générale de la réforme se multiplièrent.

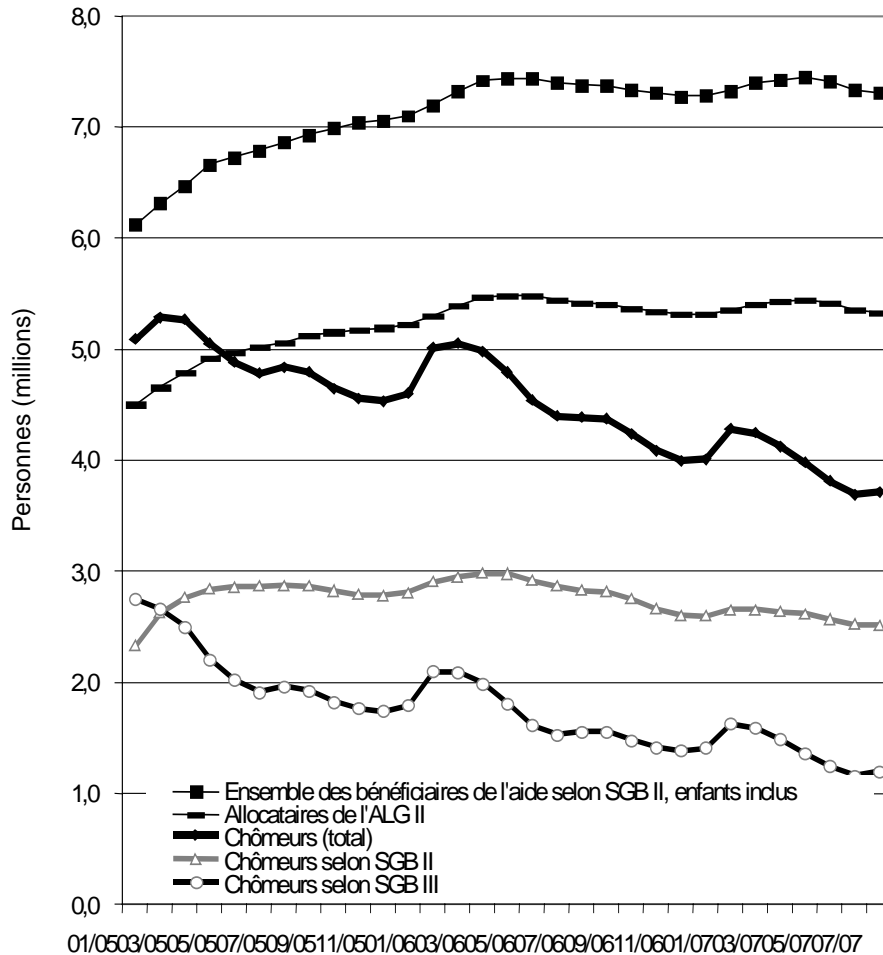
Dans leur contrat de coalition, SPD et CDU/CSU prirent explicitement parti pour une révision de la réforme et annoncèrent un certain nombre de corrections. Dès le printemps 2006, on adopta en deux étapes des amendements à la loi, qu'il convient de qualifier de réparations d'urgence. Pour l'essentiel, ces corrections visaient à limiter les possibilités d'abuser de la nouvelle sécurité sociale de base. Aujourd'hui, le gouvernement s'efforce toujours d'améliorer le fonctionnement des communautés de travail. À cette fin, il a consenti à des augmentations de personnel et a passé des accords sur les objectifs avec l'administration fédérale pour l'emploi. La répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et l'administration fédérale d'une part et les communes d'autre part devait être clarifiée dans le cadre d'un groupe de travail de la coalition. Depuis 2006, il semble que les communautés de travail soient sur le point de surmonter les déficiences initiales.

Comme on peut le voir avec le graphique 1, le nombre de « personnes dans le besoin » a cessé d'augmenter à partir du printemps 2006. Malgré l'amélioration de la situation sur le marché du travail, que reflète la diminution du nombre global de demandeurs d'emploi, il se maintient pourtant à un niveau élevé. Le fait que 5 millions d'adultes soient capables de travailler mais disposent d'un revenu inférieur au niveau du minimum social d'existence représente un défi pour la politique sociale et la régulation du marché du travail⁶.

De nombreux économistes considèrent que, dans le cadre de l'allocation chômage II, les incitations monétaires à la recherche de

⁶ En outre, environ 2 millions d'enfants habitent au sein de ces familles.

travail sont mal conçues⁷. Cette question devait être abordée par la grande coalition dans le cadre du groupe de travail évoqué précédemment, afin de procéder à d'éventuelles modifications. Comme nous le précisons plus loin, ces consultations sont restées sans résultat.



Graphique 1 : Chômeurs et bénéficiaires de l'aide en RFA depuis 2005 selon le livre 2 du code des affaires sociales (SGB II) Mois/Année

⁷ Etant donné qu'un salaire supérieur à 100 € est imputé à l'allocation chômage II (selon le niveau du salaire, entre 80 et 100 %), il devient beaucoup moins intéressant financièrement de prendre un emploi ou un emploi à temps partiel.

L'évaluation de la réforme du marché du travail

La promotion du travail n'a guère gagné en efficacité

Lorsqu'ils ont adopté les lois Hartz I et II, à l'automne 2002, les hommes politiques avaient conscience qu'il s'agissait en partie de tentatives audacieuses. Cette politique devait donc faire l'objet d'une évaluation minutieuse au terme d'une période d'expérimentation de trois ans. Par décision du Bundestag, le gouvernement a été tenu de commander un vaste programme d'évaluation scientifique, dont le rapport devait être soumis à l'automne 2005⁸.

Avec un volume de commandes dépassant les 10 millions d'euros, répartis sur des projets de recherche gérés par 25 instituts, l'évaluation des réformes Hartz I à III n'a pas seulement contribué à développer des méthodes économétriques ; grâce à elle, on dispose aussi de données permettant d'évaluer de manière empirique les mesures prises en termes de régulation du marché du travail. Jusqu'à présent, cette nouvelle culture de l'évaluation n'a pas permis d'améliorer la politique du marché du travail. Contrairement à ce que l'on espérait, elle n'a pas conduit à un véritable assainissement des réglementations complexes et très détaillées du SGB III⁹. L'examen approfondi de l'ensemble des instruments de la politique du marché du travail prévu par le contrat de coalition pour l'année 2006 ainsi que la réforme qui devait s'ensuivre en 2007 n'eurent pas lieu. Seules deux innovations éminentes de Hartz furent simplifiées en 2006.

⁸ Faisant suite à un compte-rendu provisoire de février 2006, un rapport d'évaluation publié par le ministère fédéral pour le Travail et les Affaires sociales a été publié dans sa version finale en décembre 2006 :

< www.bmas.de/coremedia/generator/10128/die_wirksamkeit_moderner_dienstleistungen_am_arbeitsmarkt.html >.

⁹ Voir: W. Eichhorst et Kl. F. Zimmermann, « And then there were four ... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need? », Applied Economics Quarterly 53 (3), 2007, p. 243-272. Plus de 60 mesures d'incitation au travail sont codifiées dans le SGB III. D'après ces auteurs, les évaluations ne prouvent pas l'efficacité de ces quatre mesures.

D'une part, l'obligation légale pour l'administration fédérale de l'emploi de mettre en place des agences de service personnalisé (*Personal-Service-Agenturen*, PSA) fut abrogée. Il s'agit d'entreprises d'intérim subventionnées par l'administration fédérale. Alors qu'elles furent présentées par la commission Hartz comme l'innovation la plus importante sur le marché du travail, elles n'eurent pas l'impact escompté.

D'autre part, les mesures incitant les chômeurs à créer leur entreprise furent modifiées. Depuis 1986, ces derniers bénéficiaient du versement prolongé de l'allocation chômage pour une durée de six mois dès lors qu'ils se mettaient à leur compte ; en 2003, une aide forfaitaire (*Existenzgründungszuschuss*) fut introduite en complément. D'un montant mensuel de 600 euros, celle-ci était accordée pour une durée 12 mois, avec un prolongement possible durant 2 ans à taux réduit. Sous l'appellation quelque peu criarde de « *Ich-AG* » (« *Moi-S.A.* »), ces deux aides ont retenu l'attention des médias et ont eu un grand succès : entre 2003 et 2006, environ un million de chômeurs en ont bénéficié en créant leur entreprise. Lors de l'évaluation des mesures Hartz, ce soutien fut globalement jugé de manière positive. Rien ne justifiait cependant l'existence de deux systèmes de soutien différents, qui furent donc remplacés en 2006 par une allocation unique (« *Gründungszuschuss* », aide à la création). Cette allocation correspond au versement prolongé de l'allocation chômage I pour une durée de 9 mois et à une allocation forfaitaire supplémentaire de 300 euros par mois pour couvrir les cotisations sociales. Le versement de cette dernière allocation peut être prolongé pour une durée de 6 mois.

Si elle a des limites, cette nouvelle culture de l'évaluation a aussi un intérêt : elle contribue à ce que l'administration fédérale de l'emploi, transformée en une entreprise moderne de services (Hartz III), manie plus efficacement les instruments de la politique du marché du travail. La mise en place d'une nouvelle forme de pilotage pour utiliser plus efficacement ces instruments (définition des objectifs et contrôle des résultats) en est l'une des composantes centrales. Ces derniers doivent aussi faire l'objet d'accords entre le gouvernement fédéral et la direction de l'administration fédérale ainsi qu'entre les différents niveaux hiérarchiques au sein même de l'administration fédérale. Grâce à un nouveau système de contrôle, des données sont élaborées pour évaluer les objectifs des agences locales et la réalisation des objectifs est contrôlée en continu. Pour cela, les résultats des différentes agences sont comparés (*Benchmarking*) et des évaluations scientifiques externes sont utilisées. Une amélioration de l'efficacité de l'administration fédérale est d'ores et déjà perceptible. Ainsi, l'utilisation très coûteuse des « mesures de création d'emplois » (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) a été fortement réduite ces dernières années, après que plusieurs évaluations ont montré leur effet plutôt négatif sur la réintégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail régulier.

Dès lors que les dirigeants politiques font confiance à cette nouvelle forme de pilotage, ils devraient logiquement renoncer à vouloir réguler précisément les instruments du marché du travail et laisser à l'administration fédérale le soin de leur utilisation¹⁰. Pourtant, comme nous le montrerons plus loin, la grande coalition a créé de nouvelles réglementations et de nouveaux instruments.

Les « dividendes de la réforme » : la baisse des cotisations sociales

Cette nouvelle efficacité de l'administration fédérale a conduit à une diminution des dépenses pour ce type de politique dans le cadre du livre 3 du code des affaires sociales. En 2002, les dépenses s'élevaient à 20 milliards d'euros avant d'atteindre 17 milliards en 2004, puis 13 milliards en 2006. La raison principale est qu'à partir de 2005, l'administration a pu transmettre à la nouvelle sécurité sociale de base les dossiers de demandeurs d'emploi en difficulté ainsi qu'une partie de son personnel.

Grâce à la diminution du nombre d'allocataires et à l'augmentation des recettes due à une conjoncture favorable, l'administration fédérale a pu, au début de l'année 2007, réduire la cotisation chômage, comme le souhaitait à terme la grande coalition. Le contrat de coalition prévoyait à l'origine un passage du niveau de la cotisation chômage – payée pour moitié par l'employeur et pour moitié par l'employé – de 6,5 % à 4,5 % du salaire brut ; dès le début de l'année 2007, il fut réduit à 4,2 %. Dans l'espoir de voir encore s'améliorer la situation du marché du travail dans les années à venir, une nouvelle diminution du montant de la cotisation pour 2008 à 3,9 % entrera en vigueur en janvier 2008.

Dans le chapitre du contrat de coalition consacré au marché du travail, l'objectif de diminuer le niveau global des cotisations sociales apparaît en première position – ces dernières devant descendre en dessous de 40 % du salaire assujetti aux cotisations. La diminution de la cotisation à l'administration fédérale pour l'emploi permet de réaliser de justesse cet objectif, et ce, malgré l'augmentation des cotisations pour les retraites, l'assurance-maladie ou à partir de 2008 pour l'assurance-invalidité. Les cotisations sociales relativement élevées – comparées à d'autres pays – et le fossé entre salaires bruts et salaires nets qui s'ensuit sont considérés depuis longtemps comme un frein à l'emploi en Allemagne.

¹⁰ Voir aussi Eichhorst / Zimmermann, *op. cit.*, p. 10.

La grande coalition et la politique du marché du travail

Un départ manqué vers de nouvelles réformes du marché du travail

Dans le contrat de coalition, les partenaires se sont accordés à dire que la précarité ou l'impossibilité de trouver un emploi pour les personnes faiblement qualifiées représentent le plus grand défi pour la politique allemande du marché du travail. Dans de nombreux cas, la rémunération nette des activités proposées à ce type de personnes ne suffit pas à atteindre le minimum de ressources requis pour une existence décente. D'où la nécessité de s'interroger sur les cotisations et les prestations sociales. La question était essentiellement de savoir s'il était possible de promouvoir l'emploi dans les secteurs à faibles salaires en combinant rémunération faible et prestations sociales complémentaires ; la question était aussi de savoir si une telle combinaison, appelée *Kombilohn* (salaire combiné), était socialement acceptable. Alors que la CDU/CSU, suivant les recommandations d'économistes renommés, plaide depuis longtemps pour l'introduction d'un *Kombilohn*, les syndicats et le SPD considèrent traditionnellement que les activités à faible rémunération représentent une forme d'« exploitation », qu'il s'agit de contrecarrer par des régulations tarifaires – et depuis peu par l'introduction d'un salaire minimum général.

Selon le contrat de coalition, une commission de travail devait être instituée pour examiner un certain nombre de solutions à ce problème. Il était ainsi prévu de prendre à ce sujet un certain nombre de décisions politiques dans le courant de l'année 2006. Concrètement, le groupe de travail « marché de l'emploi » ne fut créé qu'en octobre 2006. Y ont participé des représentants des deux partis exerçant des fonctions au sein du gouvernement fédéral, du Bundestag ou des gouvernements des Länder. Deux évaluations scientifiques détaillées proposant des réformes de l'allocation chômage II en vue d'introduire un *Kombilohn* y furent discutées. Le

premier modèle de réforme fut présenté par la majorité du « conseil des experts pour l'évaluation de l'évolution économique globale¹¹ » et obtint le soutien de la CDU/CSU. Un modèle alternatif fut présenté par des experts du marché du travail¹² ; il retint l'attention du SPD et fut discuté plus sérieusement. Le rapport de ce groupe de travail présenté en avril 2007 montre cependant que les partenaires de la coalition ne réussirent pas à trouver un consensus ou du moins des compromis au sujet de la plupart des questions abordées¹³. Ainsi, la dynamique des réformes de la politique du marché du travail qui devait être poursuivie à l'origine est rompue temporairement – et sans doute même définitivement.

Parmi les points qui furent ainsi écartés de l'agenda politique, on se doit de nommer : la révision du dispositif « Mini-Job¹⁴ », qui fut introduit par la loi Hartz II et que de nombreux experts jugent problématique ; des modifications longuement discutées de l'allocation chômage II, particulièrement en ce qui concerne l'association de cette dernière à de faibles revenus, afin de rendre plus attractives les activités faiblement rémunérées. La proposition de clarifier les compétences de direction et de contrôle dans le cadre des communautés de travail fut rejetée par les gouvernements des Länder.

Réformettes au profit de groupes ciblés

Un (petit) consensus fut néanmoins trouvé pour créer des opportunités d'emplois stables, subventionnées par les pouvoirs publics, pour des chômeurs de longue durée confrontés à des obstacles particuliers à l'embauche. La loi fut adoptée en juillet 2007. Elle prévoit d'accorder des subventions élevées aux employeurs, et notamment à des associations d'utilité publique, embauchant des chômeurs de longue durée dont les chances de trouver un emploi régulier seraient dans d'autres cas inexistantes. Ces subventions sont normalement accordées pour une durée de 24 mois, avec la possibilité de prolonger le versement pour une durée illimitée. Le

¹¹ Cf. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (ed.), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, septembre 2006,

www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/ges_kombi.pdf.

¹² Voir P. Bofinger et al., *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, août 2006, www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/gutachten_bofinger_ua.pdf.

¹³ Voir :

www.bmas.de/coremedia/generator/3112/2007__05__09__bericht__der__arbeitsgruppe__arbeitsmarkt.html.

¹⁴ Pour plus de précisions, voir C. Kiziltepe et C. Logeay, *op. cit.*, p. 57. Le problème majeur est que les employeurs se trouvent incités, du fait des faibles charges qui leur incombent dans le cadre d'un minijob (pour un salaire ne dépassant pas les 400 €) à diviser un poste à plein-temps en autant de minijobs.

gouvernement fédéral s'attend à ce qu'environ 100 000 personnes soient soutenues de cette manière dans les années à venir.

Ainsi, la pratique ancienne de l'interventionnisme sur le marché du travail perdure. Le gouvernement continue à juxtaposer de multiples petites mesures s'adressant à des groupes réduits et ne disposant que de faibles budgets. Le droit du travail devient ainsi de plus en plus complexe. Sans entrer dans les détails, on peut rappeler que le gouvernement a mis en œuvre les mesures de soutien aux jeunes de moins de 25 ans ayant des difficultés à intégrer le marché du travail ou le marché de la formation professionnelle, ainsi que les mesures pour « dynamiser l'activité professionnelle des employés de plus de 55 ans » qu'il avait envisagées dans le contrat de coalition. En mars 2007, une petite série de mesures fut adoptée dans le cadre de la « loi sur l'amélioration des possibilités d'emplois des personnes âgées ». En juillet 2007, une nouvelle loi fut adoptée, contenant des mesures au profit des personnes de moins de 25 ans n'ayant ni emploi ni qualification. Cette loi accorde des subventions aux employeurs embauchant des jeunes chômeurs et leur donnant la possibilité d'effectuer une formation en parallèle.

Le gouvernement aurait pu accorder plus d'autonomie à l'administration fédérale pour l'emploi dans la conception de la politique du marché du travail et donner à cette dernière une direction politique en définissant avec elle les objectifs à réaliser. Au lieu de cela, il a entretenu la tradition d'une législation visant à tout réguler en détail. Au demeurant, peut-être est-ce dû à la volonté des hommes politiques de démontrer leur dynamisme en adoptant une loi après l'autre.

Désaccords sur la réglementation du travail par l'État

Cela fait plusieurs années que le monde politique allemand discute des réglementations très complexes et très restrictives – en comparaison avec d'autres pays – du travail. Les employeurs y voient un frein à l'embauche et réclament une « déréglementation », à l'instar de la majorité des économistes. La CDU/CSU y est dans son ensemble favorable et soumet régulièrement des propositions dans ce sens. En règle générale, les syndicats et le SPD rejettent par principe ces propositions. Dès lors, on ne pouvait s'attendre à d'importantes réformes de la part de la grande coalition dans ce domaine.

À la demande expresse de la CDU/CSU, qui plaide depuis longtemps pour un assouplissement de la procédure (très stricte) de licenciement, la coalition a passé un compromis étrange. Elle avait ainsi prévu de fixer, pour les nouvelles embauches, des périodes d'essai de 24 mois au lieu de la durée légale de 6 mois. En échange,

la possibilité de limiter la durée du contrat de travail à 24 mois sans justification particulière devait être supprimée. Cependant, les associations patronales ne jugeant pas ce projet opportun, les partenaires de la coalition renoncèrent tacitement à le mettre en œuvre.

Les divergences fondamentales sur la réglementation du travail par l'État ont failli plonger la grande coalition dans une crise profonde au sujet de l'introduction d'un salaire minimum général. Les gouvernements successifs de la République fédérale se sont longtemps abstenus d'intervenir dans les mécanismes de fixation des salaires. Les différents ministres du Travail n'ont que rarement recouru à la possibilité légale d'étendre, à la demande des partenaires sociaux, les règles fixées dans les accords de branche à l'ensemble des employés de la branche. Fixer des salaires minimums a longtemps été perçu comme un privilège des syndicats et des représentants du patronat – l'autonomie tarifaire de ces derniers étant à la fois protégée par la Constitution et intouchable sur le plan politique.

À partir de 2004, les syndicats allemands et le SPD se prononcèrent pour l'introduction d'un salaire minimum général; ils en firent rapidement l'un des points majeurs de leur programme politique. Dans l'opinion publique, la revendication de la fédération syndicale Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) d'introduire un salaire minimum général d'un montant de 7,50 euros par heure – ce qui correspond à un salaire mensuel de 1 200 euros pour une durée de travail de 160 heures par mois – a gagné en popularité.

Dans le groupe de travail sur le marché de l'emploi, que nous avons mentionné précédemment, aucun accord ne fut trouvé sur la question. Évoquant la primauté de l'autonomie tarifaire, les représentants de la CDU/CSU étaient tout au plus disposés à accepter de poursuivre, en la modifiant quelque peu, la pratique consistant à étendre occasionnellement des accords de branche à l'ensemble des employés.¹⁵ Sur la question du salaire minimum, les partenaires de la coalition se réfèrent à des expertises scientifiques divergentes. La CDU/CSU est attentive aux mises en garde d'une majorité d'économistes, arguant des effets négatifs de salaires minimums trop élevés sur l'emploi. Dans ce contexte, l'exemple de la France est cité de temps à autre. Le SPD s'appuie au contraire sur les travaux d'économistes marginaux, qui affirment qu'un salaire minimum de 7,50 euros par heure ne présente aucun inconvénient et renvoient en général à l'exemple de la Grande-Bretagne (à partir de 1999).

¹⁵ Précisons qu'il existe dans le secteur des services de nombreux accords de branche régionaux qui fixent les salaires horaires à des niveaux compris entre 4,50 euros et 7,50 euros.

Mis sous pression par ses militants et les syndicats, préoccupé par le départ d'une partie de ses adhérents vers le nouveau Parti de gauche, le SPD a fortement insisté, en juin 2007, pour que le gouvernement introduise un salaire minimum général. La chancelière s'y étant opposée à plusieurs reprises, un certain nombre de commentateurs ont envisagé une fin prématurée de la grande coalition. Ce n'est que grâce à un compromis complexe qu'un éclat fut évité de justesse.

Dans les branches où plus de 50 % des employés sont soumis à un accord tarifaire, les partenaires sociaux ont obtenu explicitement le droit d'étendre cet accord à l'ensemble des employés, dès lors qu'ils en font conjointement la demande. Entre temps, des salaires minimums pour d'autres branches sont en préparation¹⁶.

En renouvelant la loi de 1952 – jamais appliquée – sur les conditions de travail minimales, la grande coalition table sur une autre possibilité d'établir des salaires minimums de branches. Selon cette loi, un comité central composé de sept experts du marché du travail doit déterminer s'il est nécessaire d'introduire des règles sur le salaire minimum dans certaines branches. Sur la suggestion de ce comité central, des comités spéciaux de branche, composés de trois représentants des syndicats et de trois représentants du patronat ainsi que d'un président neutre, doivent formuler une proposition de salaire minimum. Par ordonnance, le gouvernement fédéral peut rendre obligatoire cette proposition.

À ce jour, nul ne sait quand l'ancienne loi sera renouvelée, ni quelles personnalités composeront ce nouveau comité central. De même, on ne peut déterminer si et à quel moment le comité prendra l'initiative de mandater des comités spéciaux, ni ce qu'il adviendra de ces mandats. Manifestement, l'unique objectif de cette proposition était de donner au SPD au moins le semblant d'un succès politique. Ce dernier continue néanmoins de revendiquer l'introduction d'un salaire minimum général et entend faire de cette proposition un élément central de la campagne électorale de 2009.

¹⁶ Jusqu'à présent, les secteurs du bâtiment et du ravalement de bâtiments ont déjà défini des salaires minimums. Dans l'industrie du bâtiment de l'Ouest du pays, le salaire minimum s'élève à 10,30 euros de l'heure, et à 7,87 euros de l'heure dans le secteur du ravalement d'immeubles (2007). Dans le secteur postal un salaire minimum à 9,80 euros est en préparation.

Conclusion

Contrastant avec l'activité réformatrice du deuxième gouvernement Schröder, en partie menée par une grande coalition informelle, la volonté de réforme de la grande coalition formelle a été fortement affaiblie ou s'est perdue dans les dissensions internes. La reprise de la croissance, tirée par les exportations et la conjoncture mondiale, a permis de réduire le nombre de demandeurs d'emploi dès le printemps 2006. Depuis, les hommes politiques ne semblent plus conscients de la nécessité de réformer le marché du travail. Ainsi, les partenaires de la coalition ont renoncé aux efforts nécessaires à d'autres réformes et d'autres compromis. À la suite de promesses électorales, le gouvernement Schröder avait fait preuve de détermination, obligeant le groupe parlementaire du SPD à suivre l'élan réformateur et plaçant la majorité CDU/CSU du Bundesrat devant l'alternative suivante : « participer ou bien bloquer et se rendre impopulaire ». En se limitant à développer des initiatives consensuelles, les partenaires de la coalition sont manifestement condamnés à voir toute nouvelle proposition étouffée dans l'œuf par les dissensions internes.

À la mi-temps de son mandat, la grande coalition prend plaisir à se vanter de l'évolution favorable du marché du travail. Selon de nombreux experts, la grande coalition n'y est pourtant pour rien. Tout au plus concèdent-ils que les réformes Hartz du gouvernement précédent ont contribué à faciliter le recrutement. Ainsi, la reprise de la croissance induite par l'évolution de l'économie mondiale a conduit à un fort recul du taux de chômage.

Les partis du gouvernement ont commencé à se démarquer les uns des autres en soulignant leurs différences de programme pour les campagnes électorales à venir – au niveau régional dans plusieurs Länder en 2008 et au niveau fédéral en 2009. Il est donc improbable que d'importantes décisions soient désormais prises concernant la politique du marché du travail ; il faut beaucoup plus s'attendre à une mise en avant polémique de points de vue divergents. Outre la question du salaire minimum général, un nouveau sujet de discorde se profile à l'horizon. L'Allemagne doit-elle prolonger une dernière fois les restrictions à l'accès au marché du travail des travailleurs des nouveaux États membres de l'Union européenne ou bien doit-elle, compte tenu du manque de personnel qualifié dans certaines branches, faciliter le recrutement de

travailleurs étrangers, tout particulièrement d'Europe de l'Est, et ce dès avant 2009 ?