

Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne

Odile CHAGNY*

Les très bonnes performances macro-économiques de l'Allemagne au cours de la période de reprise des années 2005-2007 qui ont précédé le retournement de l'économie mondiale induit par la crise des subprimes, soulèvent de nombreuses interrogations sur leur articulation avec les réformes du marché du travail mises en œuvre au début des années 2000, en particulier les réformes « Hartz », et sur la soutenabilité, tant au niveau de l'Allemagne qu'à celui de l'Europe, d'un modèle de croissance essentiellement basé depuis le milieu des années 1990 sur la modération salariale et l'amélioration de la profitabilité des entreprises.

Cet article propose un examen critique des réformes du marché du travail dont les principaux objectifs étaient de résorber le chômage de longue durée en accroissant la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi *via* la création d'une nouvelle allocation universelle de base et une réforme en profondeur de l'accompagnement des chômeurs dans une logique de droits et de devoirs, de favoriser le développement d'emplois peu qualifiés dans les services *via* essentiellement une réforme des petits temps très partiels, exonérés de cotisations sociales salariés, et d'accroître la flexibilité du marché du travail en assouplissant notamment la réglementation sur l'intérim.

L'article s'attache en particulier à mettre en évidence les éléments de contexte économique, social et d'économie politique dans lequel elles ont été conduites. Le premier élément est le choc de la réunification, qui n'a jamais été totalement absorbé dans les nouveaux *Länder*, et dont la correction du boom des premières années a été un facteur très déterminant des

inflexions qui se sont mises en œuvre à partir du milieu des années 1990. Le second élément renvoie aux mutations importantes qu'a connues le système productif allemand. Le troisième élément est l'érosion du pouvoir syndical, qui a contribué, en l'absence de salaire minimum légal, à fragiliser le secteur des services, à renforcer la modération salariale, à accroître les inégalités salariales, et à permettre aux entreprises industrielles de ne quasiment pas redistribuer les profits générés à l'exportation à compter du début des années 2000. En terme d'économie politique, l'incapacité à dégager un consensus d'ensemble durable à la fois sur les causes du chômage des peu qualifiés (volontaire ou involontaire) et sur la réforme du financement de la protection sociale ont conduit à mettre en œuvre des réformes qui étaient sur plusieurs points en contradiction avec les rapports de concertation produits à la fin des années 1990 au moment de la concertation tripartite conduite sous le premier gouvernement social-démocrate vert.

Les performances macro-économiques de l'Allemagne depuis le début des années 1990

Les performances macro-économiques relatives de l'Allemagne vis-à-vis de ses principaux partenaires de la zone euro depuis le début des années 1990 peuvent être décomposées en quatre principales sous périodes.

Les conséquences immédiates de la réunification

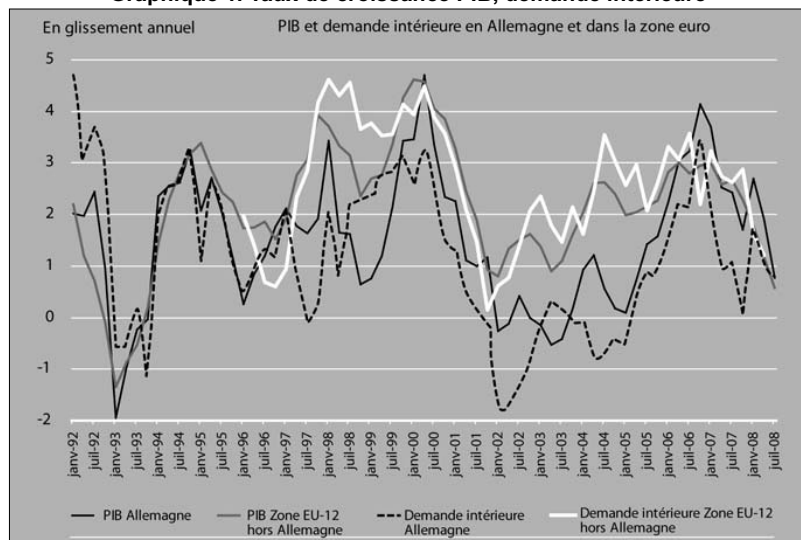
La première, qui couvre la première moitié des années 1990, est celle des conséquences immédiates de la réunification. Le double choc de la réunification, positif de demande (*via* les conditions de l'unification monétaire, le rattrapage salarial dans les nouveaux *Länder*, l'alignement des transferts sociaux entre les deux régions et la mise à niveau des infrastructures) et négatif d'offre (sur l'appareil productif de l'ancienne RDA) a eu trois principales conséquences.

Il s'est en premier lieu traduit par une réorientation de l'Allemagne sur son marché intérieur. Alors que sur les années 1989-1990 l'Allemagne fédérale avait dégagé en moyenne un excédent de sa balance des paiements courants de 4 points de PIB, le déficit des paiements courants de l'Allemagne réunifiée s'est monté en moyenne à 1,3 point de PIB sur les années 1991-1995. Du retournement de 1991 à la crise mexicaine de 1995, l'Allemagne a connu une croissance atone, équivalente à celle de l'ensemble de ses principaux partenaires européens (tableau 1 et graphique 1). Cette croissance, essentiellement tirée par les dépenses de consommation des ménages et par l'investissement en bâtiment, s'est faite au détriment des débouchés traditionnels à l'exportation. Alors que les échanges extérieurs avaient contribué en moyenne pour 0,5 point à la croissance du PIB de la

* Chercheure affiliée à l'OFCE.

RFA entre 1980 et 1991, leur contribution à la croissance de l'Allemagne réunifiée a été en moyenne négative de 0,3 point de 1991 à 1995.

Graphique 1. Taux de croissance PIB, demande intérieure



**Tableau 1. Performances macro-économiques comparées
Allemagne - Zone euro (à 12) hors Allemagne**

	1991-1995	1995-2000	2000-2007	2000-2005	2005-2007
Taux de croissance annuels moyens					
PIB Zone euro	1,4	3,1	2,1	1,8	2,8
PIB Allemagne	1,4	2,0	1,2	0,6	2,9
Contributions à la croissance (Allemagne)					
Demande intérieure finale	1,8	1,7	0,3	-0,2	1,6
Consommation des ménages	1,1	1,0	0,2	0,2	0,3
Consommation publique	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3
FBCF	0,2	0,4	0,0	-0,4	1,0
BTP	0,6	-0,2	-0,2	-0,4	0,4
Variations des stocks	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,1
Echanges extérieurs	-0,3	0,3	1,0	1,0	1,2

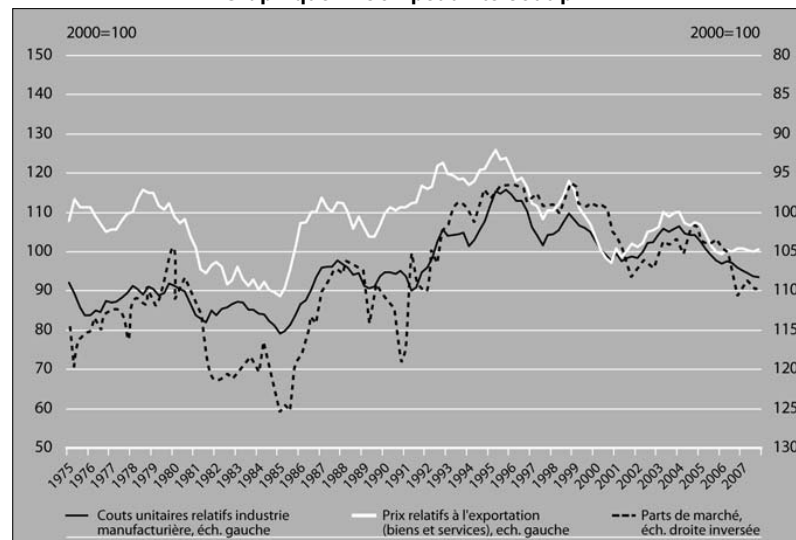
Sources : Eurostat, Statistisches Bundesamt, calculs de l'auteure.

Le financement de la réunification a eu en second lieu raison du redressement des finances publiques engagé au début des années 1980. Le solde des administrations publiques était très légèrement excédentaire en 1989,

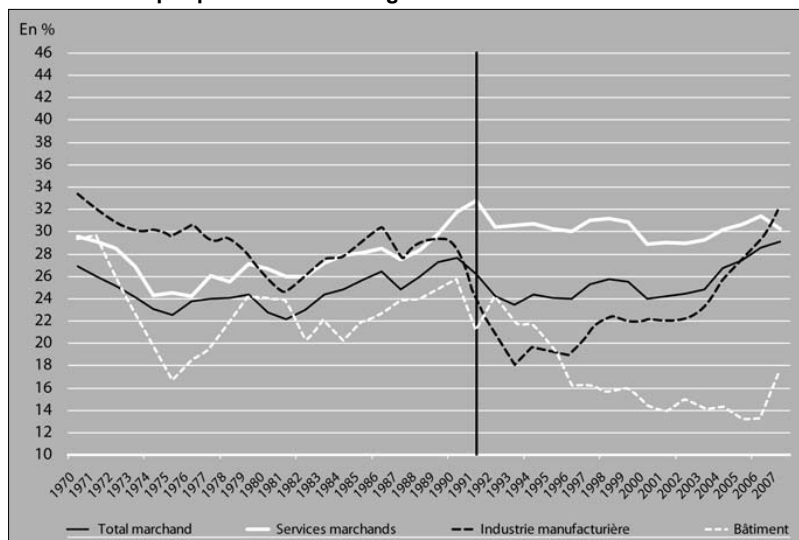
il se montait à -2,7 % du PIB en 1991 et sur l'ensemble des années 1991-1999, les transferts publics des anciens vers les nouveaux *Länder* ont représenté en moyenne 4 % du PIB des anciens *Länder* (un peu moins de 40 % de celui des nouveaux *Länder*) (Commission Européenne, 2002).

Les tensions induites par la réunification sur le marché des biens et du travail dans les anciens *Länder* (en 1991, le taux de chômage y était descendu à 3,9 %, son plus bas niveau depuis le début des années 1980), le rattrapage salarial dans les nouveaux *Länder*, les relèvements de taux de cotisations sociales (le taux institutionnel, réparti jusqu'en 2006 à part égale entre salariés et employeurs, était de 35,8 % en 1990, il a atteint un niveau maximum de 42,1 % en 1998, pour s'établir à 39,8 % en 2008) et les ajustements de prix relatifs, en particulier de certains biens administrés ont, en troisième lieu, enclenché une poussée d'inflation. Sur l'ensemble des années 1991-1995, la croissance (en glissement annuel) de l'indice des prix à la consommation a ainsi été en moyenne supérieure de près de 1,3 point en Allemagne par rapport à la France, celle des salaires par tête de 2,7 points. L'inflation salariale du début des années 1990 n'a été que partiellement compensée par une accélération des gains de productivité, et s'est donc en grande partie répercutée sur la croissance des coûts salariaux unitaires. Ces évolutions, auxquelles se sont surajoutés les effets des réalignements successifs au sein du SME, se sont soldées par une dégradation de la compétitivité coût de l'industrie d'une ampleur équivalente à celle subie durant la période de

Graphique 2. Compétitivité coût-prix



N.B. : Taux de marge corrigé de la salarisation sur la base du salaire horaire.
1970-1990 : RFA, 1991-2007 : Allemagne.
Sources : OCDE, OFCE.

Graphique 3. Taux de marge des branches marchandes

N.B. : Taux de marge corrigé de la salarisation sur la base du salaire horaire.

1970-1990 : RFA, 1991-2007 : Allemagne.

Sources : EU KLEMS, Statistisches Bundesamt, calculs de l'auteur.

forte dépréciation du dollar du milieu des années 1980 (graphique 2). Plus exactement, elles ont exacerbé la contrainte de compétitivité imposée au secteur exposé allemand depuis le milieu des années 1980 par la généralisation de la désinflation compétitive, et ont débouché sur une dégradation sans précédent depuis le début des années 1970 du taux de marge du secteur exposé (graphique 3). Le choc a été ample : ce n'est qu'en 2005-2006 que, dans l'industrie, les taux de marge et la compétitivité coût ont renoué avec des niveaux proches de ceux qui prévalaient avant la réunification.

La correction du choc de la réunification

A compter du milieu des années 1990 et jusqu'en 2005, l'Allemagne est entrée dans une phase de correction du choc de la réunification. De 1995 à 2005 (seconde sous-période), le déficit de croissance de l'Allemagne par rapport aux autres pays de la zone euro (à 12) s'est monté en moyenne à 1,1 point de pourcentage (graphique 1, tableau 1), et est pour l'essentiel imputable aux évolutions de la demande intérieure. Durant la période de reprise de la seconde moitié des années 1990, le différentiel de croissance de la demande intérieure par rapport aux autres pays de la zone euro s'est monté en moyenne à 1,4 point de pourcentage par an. C'est à compter de l'éclatement de la bulle internet, en 2001, et jusqu'à la reprise du début de l'année 2005 (troisième sous-période), que les évolutions de la demande

intérieure, et tout particulièrement celles de la consommation des ménages, se sont par ailleurs déconnectées de celles du PIB en Allemagne.

Durant la seconde moitié des années 1990 la consommation des ménages avait progressé à un rythme à peine inférieur à celui de la première moitié de la décennie (+1,8 % en rythme annualisé de 1995 à 2000 contre +2 % de 1991 à 1995). A compter du début des années 2000, sous l'effet d'une très faible progression du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (+0,6 % en rythme annualisé de 2000 à 2005, contre +1,3 % de 1995 à 2000 et +1,5 % de 1991 à 1995), mais aussi d'un moindre recours au crédit (le taux d'épargne net des ménages avait reculé de près de 4 points entre 1991 et 2000, il a remonté de 1,6 point entre 2000 et 2007, pour s'établir à 10,8 % en 2007), les dépenses de consommation privée des ménages n'ont quasiment pas progressé en termes réels. Sur la moyenne des années 2000-2005, le différentiel de croissance de la demande intérieure allemande vis-à-vis des autres pays de la zone euro s'est aggravé (il s'est monté en moyenne à 2,2 points de pourcentage par an), et l'Allemagne est entrée dans un régime de croissance tiré par ses débouchés externes. La forte croissance des exportations nettes a permis de renouer dès 2004 avec un excédent de la balance des paiements courants équivalent à celui qui prévalait en 1989, avant la réunification (+4,7 points de PIB). Le déséquilibre persistant entre demande intérieure et échanges externes a fortement accru la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Le taux d'ouverture, qui avait baissé au moment de la réunification, dépassait, avec 43,4 % en 2007 de près de 17 points son niveau de 1991¹. En 1985, on estime par exemple à 22,5 % la part des emplois qui dépendaient directement ou indirectement des exportations, *via* les interdépendances entre secteurs. La réunification avait fait reculer cette part à un peu plus de 18 % en 1991, avant de remonter à 21 % dès 2002 (Ludwig, Brautzsch, 2008).

Les facteurs de correction du choc de la réunification

Trois principaux facteurs ont été à l'œuvre durant la phase de correction du choc de la réunification : le recul de l'investissement en construction, les modalités du redressement des finances publiques, la modération salariale.

La correction de la suraccumulation du boom de la réunification s'est engagée en 1994-1995 et s'est soldée par une baisse cumulée de 23 % de l'investissement en bâtiment entre 1995 et 2005. A elles seules, ces évolutions expliquent la moitié du différentiel de croissance de l'Allemagne vis-à-vis de la zone euro (à 12) sur l'ensemble des années 1995-2005.

A compter de 1992, la politique budgétaire s'est orientée dans un sens restrictif, qui ne s'est interrompu qu'au moment de la réforme fiscale, de

1. La progression du taux d'ouverture est néanmoins plus faible si l'on tient compte des réexportations : +11 points environ.

2000 à 2002. Sur l'ensemble des années 1995-2007, la restriction budgétaire se monte en moyenne à 0,1 point de PIB par an¹. Elle a été d'un ordre de grandeur équivalent à celle mise en œuvre dans l'ensemble de la zone euro. En revanche, elle a, plus qu'ailleurs, porté sur des mesures dont les effets multiplicateurs et donc l'impact macro-économique sont en général plus élevés (emploi public, dépenses d'investissement (Röger, in't Veld, 2002). Dans un premier temps, l'effort budgétaire est passé essentiellement par une progression des prélèvements obligatoires. A compter du milieu des années 1990, mais surtout de 1998, priorité a été donnée à la maîtrise des dépenses, en conjonction avec une baisse de la fiscalité directe, un relèvement de la fiscalité indirecte, et un objectif systématiquement renouvelé d'abaisser le taux de cotisations sociales en deçà du seuil symbolique de 40 %, franchi en 1996². Plus des deux tiers des 3,5 points de baisse de la part des dépenses publiques (hors dépenses d'intérêt) dans le PIB constatée entre 1995 et 2007 (44,6 % en 1995, 41,1 % en 2007) sont imputables aux dépenses de personnel et à l'investissement public. La privatisation et la rationalisation des services publics (chemins de fer, énergie, poste et télécommunications, services communaux, hôpitaux, etc.) se sont soldées par la suppression de près de 2,1 millions d'emplois publics entre 1991 et 2006, soit une baisse de près de 33 %, qui n'a été que partiellement compensée par des créations d'emplois par les nouveaux opérateurs privés³ (Brandt, Schulten, 2008a ; Statistisches Bundesamt, 2007). L'effort de rationalisation de l'emploi public engagé depuis la réunification en Allemagne⁴ est l'un des plus importants en comparaison internationale (Guilloux, Bénard, 2008). Il en a été de même pour l'investissement public, dont la part dans le PIB a baissé de manière quasiment continue jusqu'en 2005 (-1,1 point entre 1991 et 2007), et est désormais à un niveau parmi les plus bas dans l'Union européenne (1,5 % en 2007, contre 3,3 en France et 1,8 % au Royaume-Uni). A compter du début des années 2000, l'effort de maîtrise des dépenses publiques s'est également porté sur les dépenses de protection sociale : réformes de 2001-2004 du système de retraite, réforme de 2004 de l'assurance maladie, fusion en 2005 de l'assistance chômage et de l'aide sociale (voir *infra*). De 2000 à 2007, la contraction des dépenses courantes primaires (corrigée des variations conjoncturelles et en pourcentage du PIB) a, au final, été plus de deux fois et demi plus élevée en Allemagne que dans l'ensemble de la zone euro (-4,5 points de PIB, contre -1,7 point dans l'ensemble de la zone euro selon les estimations de l'OCDE).

1. Mesurée sur la base de la variation du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles, telle que calculée par l'OCDE.
 2. Cet objectif n'a été atteint qu'en 2008.
 3. Brandt et Schulten (2008) estiment que la libéralisation et la privatisation des services publics ont conduit à des destructions nettes de 600 000 emplois.
 4. Avec la Suède.

Le tournant dans l'évolution des salaires négociés s'est opéré en 1996, juste après le passage aux 35 heures dans la métallurgie. Il a débouché sur une modération salariale sans précédent dans l'histoire allemande de l'après seconde guerre mondiale, tant dans sa durée (de 1996 à 2008) que dans son ampleur. Sur la moyenne des années 1996-2005, la croissance des salaires horaires a été en moyenne inférieure de 1,1 % par an par rapport aux autres grands pays de la zone euro, celle des coûts salariaux unitaires de 1,7 % par an (tableau 2). Les écarts en termes de coûts salariaux unitaires ont été particulièrement marqués vis-à-vis de l'Italie et de l'Espagne, en raison des rythmes très faibles de productivité horaire dégagés par les secteurs marchands dans ces deux pays. La modération salariale s'est accentuée à compter du retournement du début des années 2000, ce qui s'est soldé par une baisse ininterrompue du pouvoir d'achat du salaire horaire de 2003 à 2007. Ces évolutions ont contribué à la correction de la dégradation de la compétitivité prix consécutive au boom de la réunification et, surtout à compter des années 2000, à peser sur l'évolution de la demande intérieure. Elles n'ont en revanche débouché, jusqu'en 2003, que sur un redressement modéré du taux de marge de l'ensemble de l'économie (graphique 3).

Tableau 2. Evolution des salaires et de la productivité dans les secteurs marchands¹ en Allemagne et dans les grands pays de la zone euro 1996-2005

Taux de croissance annuels moyens	Allemagne	France	Italie	Espagne	Pays-Bas
Salaires horaires	1,9	3,1	2,3	2,9	3,8
Productivité horaire	1,8	2,1	0,3	0,4	2,1
Coût salarial unitaire	0,1	1,0	2,0	2,5	1,7
Prix à la consommation ²	1,3	1,7	2,4	2,9	2,3
Pouvoir d'achat du salaire horaire	0,6	1,4	-0,1	0,0	1,5

1. Tous secteurs d'activité hors activités immobilières, administration publique, éducation, santé et action sociale.

2. Indice des prix à la consommation harmonisé.

Sources : EU-KLEMS, Statistisches Bundesamt, OCDE.

La modération salariale s'est en outre accompagnée d'une augmentation des inégalités salariales, plus particulièrement dans le bas de l'échelle des rémunérations, qui a été l'une des plus marquée des pays de l'OCDE depuis le début des années 1990 (OCDE, 2008). Alors que la part des salariés à temps complet faiblement rémunérés (mesurée sur la base du seuil de deux tiers du salaire mensuel brut médian) était globalement restée stable depuis le début des années quatre-vingt, aux alentours de 15 %, et avait même eu tendance à baisser légèrement durant les années de forte croissance de la fin des années 1980, elle a connu une hausse quasiment continue de 1997 à 2005-2006 (Kalina, Weinkopf, 2008) avant de se stabiliser en 2007, dans la

foulée de la forte reprise engagée en 2005 (Brenke, 2008). Dans l'ensemble de l'Allemagne, la part des salariés à temps complet faiblement rémunérés est passée de 14 % à un peu plus de 18 % en 2005. Si l'on tient également compte des temps partiels, et sur une base horaire, la progression des faibles rémunérations a été nettement plus accentuée. La part des bas salaires s'établissait à 15 % en 1995, elle a progressé de 7 points entre 1995 et 2005 (22 % en 2005¹). Elle est désormais proche du niveau du Royaume-Uni (22,1 % en 2002), et dépasse nettement le niveau observé en France (12,7 % en 2002) (Caroli, Gautié, 2008).

La progression de la part des salariés faiblement rémunérés s'est pour plus des deux tiers produite durant les années de très faible croissance de la première moitié des années 2000. A de rares exceptions près², les études empiriques disponibles mettent par ailleurs en évidence le fait que la dispersion des salaires était restée globalement assez stable dans l'ancienne république fédérale des années 1980 (Gernandt, Pfeiffer, 2007 ; Prasad, 2004 ; OCDE, 1996), qu'un mouvement d'accroissement des inégalités salariales s'est enclenché au milieu des années 1990, qu'il s'est accentué dans les années 2000, et s'est surtout manifesté dans une dégradation relative de la situation des travailleurs les moins rémunérés (Giesecke, Verwiebe, 2008 ; Müller, Steiner, 2008 ; Brenke, 2007)³.

La progression des inégalités salariales s'est également accompagnée d'une réduction de la mobilité salariale des travailleurs faiblement rémunérés. En 1994, environ 14 % des salariés qui occupaient un temps complet percevaient l'année suivante un salaire supérieur au seuil de bas salaire de deux tiers du salaire médian. En 2004, cette même proportion est tombée à un peu plus de 8 %, soit la proportion la plus faible observée en Allemagne depuis le milieu des années 1970 (Kalina, Weinkopf, 2008), et l'exploitation du panel européen des ménages montrait que l'Allemagne était sur la seconde moitié des années 1990 le pays de l'Union européenne (à 15) offrant le moins de perspectives salariales (Commission européenne, 2004).

1. Ensemble des salariés hors apprentis, emplois aidés, étudiants et retraités, sur la base du panel socio-économique allemand (GSOEP). Toujours sur la base du GSOEP, mais sur un champ qui intègre également les retraités et les étudiants, la part des salariés faiblement rémunérés était de 23 % en 2006 et 2007 (Brenke, 2008).

2. La plupart des études sur les inégalités de salariés sont établies à partir du panel socio-économique allemand, conduit depuis 1984 dans les anciens *Länder* et 1990 dans les nouveaux *Länder*, dont le nombre d'observations par an se monte à 2000. Sur la base de l'échantillon représentatif de 2 % des déclarations des employeurs assujettis aux assurances sociales (200 000 observations par an), Dustmann, Ludsteck et Schönberg (2008) mettent en évidence une augmentation des inégalités salariales parmi les salariés à temps plein des anciens *Länder* dans les années 1980, essentiellement concentrée dans le haut de l'échelle des rémunérations, plus marquée chez les hommes que chez les femmes.

3. La croissance des inégalités de salaire a été plus importante dans les nouveaux *Länder* que dans les anciens, mais serait essentiellement imputable à une progression plus importante des inégalités de salaires dans le haut de l'échelle de distribution des salaires pour les hommes (Giesecke, Verwiebe, 2008 ; Gernandt, Pfeiffer, 2007).

2005-2007 : Resynchronisation de l'économie allemande

A compter du milieu des années 2000 a débuté une période de resynchronisation des performances de croissance de l'Allemagne vis-à-vis du reste de la zone euro (graphique 1, tableau 1). La phase de forte reprise qui s'est enclenchée début 2005 présente plusieurs particularités.

Elle a été longue. Alors que les phases de reprise et de croissance des précédents cycles de 1993 et de 1998 avaient duré en moyenne 7 à 8 trimestres en Allemagne (11 au maximum selon la datation de la reprise de la fin des années 1990¹), la dernière phase de croissance a duré 13 trimestres (du quatrième trimestre 2004 au premier trimestre 2008). Son dynamisme ne doit pas être surestimé. Au premier trimestre 2008, la croissance cumulée du PIB sur 13 trimestres se montait à 9 %, une performance équivalente à celle du début des années 2000, mais en retrait par rapport aux cycles antérieurs². Du point de vue de la zone euro, la particularité de la dernière reprise réside plutôt dans le fait que la croissance a été sensiblement moins dynamique dans les autres grands pays dans les années 2005-2007 (tout particulièrement en France) par rapport au pic du début des années 2000³.

Ces écarts de performance comparée au sein de la zone euro renvoient pour partie aux composantes de la croissance allemande. La reprise du début de 2005 a été tirée par les débouchés externes, qui ont bénéficié au secteur exposé. L'une des particularités de la période réside dans un décalage plus marqué par rapport aux cycles antérieurs entre le retournement dans l'industrie manufacturière, qui s'est produit dès 2003, mais ne s'est enclenché que tardivement, début 2006, dans les services. Les années 2004-2007 ont été celles d'une « renaissance » de l'industrie allemande. En volume, la valeur ajoutée a progressé de près de 22 % entre 2003 et 2007, une croissance inégalée depuis le début des années 1970⁴. C'est également à compter de 2004-2005 que les écarts d'évolutions des parts de marché de l'Allemagne vis-à-vis des autres grands pays de la zone se sont accentués (graphique 4), notamment au sein de la zone euro (Blot, 2007), que les déterminants usuels des parts de marché (compétitivité prix,

1. La durée de sept à huit trimestres tient compte de la datation des points bas et hauts des cycles retenue par le Conseil des Sages pour les reprises de 1993 (t2 1993 à t2 1995) et 1998/1999 (t2 1999 à t1 2001) (Sachverständigenrat, 2008). La durée de 11 trimestres tient compte pour la reprise de la fin des années 1990 de la datation des points bas et haut du retenu par l'institut IMK (t2 1998 à t1 2001) (Horn, Logeay, Zwiener (2008) Logeay, Rietzler (2008)).

2. La croissance du PIB cumulée sur 13 trimestres avait atteint près de 17 % au moment du boom du début des années 1989-1990, 13 % à la fin de la période de reprise de la fin des années 1970.

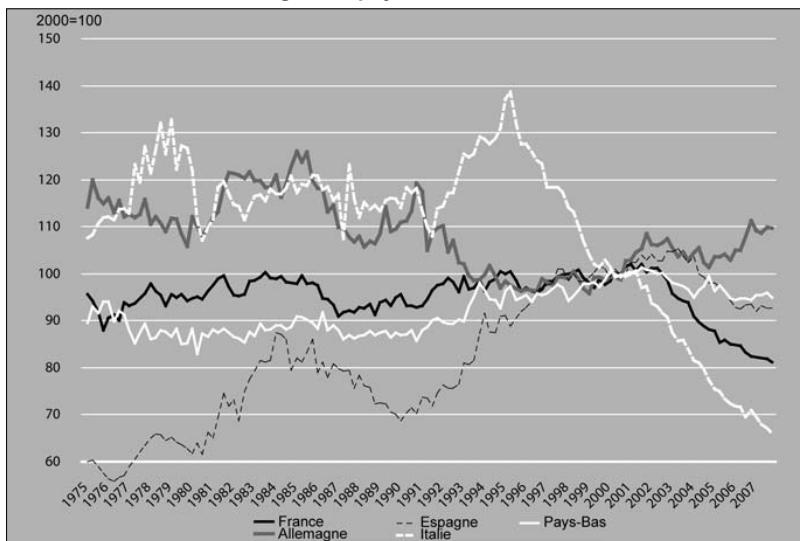
3. La croissance du PIB cumulée sur 13 trimestres dans le reste de la zone euro (à 12) avait atteint un peu plus de 12 % au premier trimestre 2000, contre un peu moins de 7 % au premier trimestre 2008.

4. A titre de comparaison, en France, la valeur ajoutée dans l'industrie a progressé d'à peine 5 % entre 2003 et 2007, soit, *a contrario*, la plus faible croissance cumulée sur quatre ans depuis le début des années 1980.

demande adressée, différentiels de conjoncture, spécialisation sectorielle, orientation géographique) se sont avérés impuissants à expliquer les écarts de performance à l'exportation entre la France et l'Allemagne (Fontagné, Gaulier, 2008), renvoyant leur détermination à d'autres facteurs : stratégie d'externalisation à l'étranger (Erkel-Rousse, Sylvander, 2008), réformes du marché du travail (OFCE, 2006), impact de la profitabilité sur la capacité d'innovation et la compétitivité hors coût (Fontagné, Gaulier, 2008).

Les années 2005-2007 ont également été caractérisées par une resynchronisation des évolutions de la demande intérieure allemande (graphique 1) par rapport à celle des autres pays de la zone euro. Cette convergence relative a résulté essentiellement d'une reprise des dépenses d'investissement : en équipement (tirée par les débouchés externes), mais aussi, pour la première fois depuis 1994, en bâtiment. La contribution des dépenses de consommation des ménages à la croissance a en revanche été à peine supérieure à celle de la première moitié des années 2000. La modération salariale a perduré jusqu'au début 2008. La croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a été très faible (+0,2 % en moyenne annuelle) en dépit de la reprise de l'emploi (*cf. infra*), sous l'effet notamment du relèvement du taux de TVA en 2007 de la poursuite de l'effort de contrôle des transferts sociaux (dont, non des moindres, d'assurance chômage, *cf. infra*), et les ménages ont poursuivi leur désendettement.

Graphique 4. Evolution des parts de marché des grands pays de la zone euro



Source : OCDE.

Tableau 3. Productivité et salaires services marchands/industrie manufacturière

	1980-1991			1991-1995			1995-2000			2000-2007			2004-2007			
	Ind. Manuf	Serv. march.	Ecart ind/ serv.	Ind. Manuf	Serv. march.	Ecart ind/ serv.	Ind. Manuf	Serv. march.	Ecart ind/ serv.	Ind. Manuf	Serv. march.	Ecart ind/ serv.	Ind. Manuf	Serv. march.	Ecart ind/ serv.	
Productivité horaire	Allemagne	2,8	2,5	0,3	2,9	1,5	1,4	3,7	1,1	2,6	4,3	0,2	4,1	6,3	0,2	6,1
	France	2,9	1,8	1,1	3,6	1,2	2,4	4,3	1,7	2,6	3,6	1,2	2,4	3,1	1,5	1,6
Rémunérations horaire nominale	Allemagne	5,4	4,6	0,8	6,4	5,7	0,7	3,1	1,9	1,2	2,2	1,2	1,0	2,3	0,8	1,5
	France	8,8	6,7	2,1	3,9	2,1	1,8	2,9	2,8	0,1	3,7	3,4	0,3	3,3	3,5	-0,2
Rémunération horaire réelle	Allemagne	2,6	1,7	0,9	4,4	2,4	2,0	2,9	1,5	1,4	2,2	-0,1	2,3	3,3	0,1	3,2
	France	3,0	0,6	2,4	3,6	0,2	3,4	3,5	1,5	2,0	4,5	1,0	3,5	3,3	1,3	2,0
Coûts salariaux unitaires	Allemagne	2,2	2,1	0,1	3,5	4,2	-0,7	-0,5	0,8	-1,3	-2,1	1,0	-3,1	-4,0	0,6	-4,6
	France	5,9	4,2	1,7	0,3	0,9	-0,6	-1,4	1,1	-2,5	0,1	2,2	-2,1	0,2	2,0	-1,8
Part des rémunérations dans la VA	Allemagne	-0,2	-0,7	0,5	1,5	0,9	0,6	-0,8	0,4	-1,2	-2,1	-0,3	-2,4	-3,0	0,0	-3,0
	France	0,0	-1,2	1,2	0,0	-1,0	1,0	-0,8	-0,2	-0,6	0,9	-0,2	1,1	-0,2	-0,2	0,0

Services marchands : commerce, réparation, hôtels et restaurants, transports et communications, activités financières, location et services aux entreprises, services collectifs sociaux et personnels, services domestiques. Les activités immobilières sont exclues. Sources : EU KLEMS, Statistisches Bundesamt, INSEE, calculs de l'auteur.

La modération salariale a été patente en termes d'écart d'évolution entre les salaires horaires réels et la productivité horaire apparente du travail. A compter de 2004, le taux de marge dans l'ensemble des branches marchandes a progressé de manière assez spectaculaire (graphique 3), pour atteindre un niveau historiquement élevé en 2007. L'essentiel du redressement des marges est imputable au secteur exposé, dont le dynamisme s'est répercuté dans une nette accélération des gains de productivité horaire (tableau 3) qui n'ont que très peu profité aux salariés. Le redressement des marges dans l'industrie a débuté en 2003, il a été ininterrompu jusqu'en 2007. Les années 2003-2007 ont « soldé » les effets du choc de la réunification sur la compétitivité coût et les profits dans l'industrie (graphiques 2 et 3), voire bien au-delà pour les profits. Mais elles ont aussi été celles de l'accentuation d'une dualisation entre industrie et services, visible depuis le début des années 1990.

Dans les années 1980, salaires et productivité évoluaient à un rythme sensiblement équivalent dans l'industrie et les services marchands en Allemagne (tableau 3). La croissance des gains de productivité dans les services était en comparaison internationale relativement dynamique. A compter du début des années 1990, le rythme de croissance des gains de productivité dans les services marchands s'est ralenti, pour devenir quasiment nul dans les années 2000 (tableau 3). Pour près de 90 %, ce ralentissement résulte d'effets intra-sectoriels¹. L'inflexion a été concentrée dans les activités de services aux entreprises à faible valeur ajoutée (sécurité, nettoyage), l'intérim, le commerce de détail, les services collectifs, sociaux et personnels. A partir du milieu des années 1990, et de manière accentuée dans les années 2000, la quasi-stagnation des gains de productivité s'est accompagnée d'une forte modération salariale (aussi bien en termes nominaux que réels). La modération n'a épargné que très peu d'activités de services marchands (activités financières et transports essentiellement). Elle a été beaucoup plus marquée dans les services principalement destinés aux ménages (hôtels, cafés et restaurants, services personnels et domestiques, commerce de détail dans une moindre mesure) que dans les secteurs qui ont pu malgré tout bénéficier du dynamisme des exportations (services aux entreprises, commerce de gros)².

En raison des évolutions très contrastées entre le secteur exposé et certaines activités de services, et en dépit des très faibles performances de productivité dans le bâtiment, le rythme de croissance des gains de

productivité horaire du travail dans l'ensemble des branches marchandes est resté relativement soutenu depuis la réunification (+1,8 % en moyenne annuelle de 1991 à 2007, contre +2,6 % de 1980 à 1991), sans y être pour autant particulièrement élevé par rapport à d'autres grands pays de la zone euro (tableau 2)¹. A la différence de la plupart des autres grands pays de la zone euro (tableau 3 pour une comparaison avec la France), le ralentissement des gains de productivité du travail dans les services marchands s'est accompagné du maintien d'un différentiel de croissance des salaires entre l'industrie et les services marchands, de sorte que l'écart (en niveau) de coût horaire du travail entre services marchands et industrie y est désormais parmi les plus élevés au sein de la zone euro (de l'ordre de -20 % en 2006, contre -10 % en moyenne dans la zone (Horn, Logeay, Stapff, 2007)). La part de ces évolutions qui a résulté de l'externalisation de services à faible valeur ajoutée auparavant produits en interne, ou du recours accru à l'intérim pour des tâches peu qualifiées², a bénéficié à l'industrie manufacturière³ (cf. *infra*). Mais, la conjonction faible gains de productivité/bas salaires/modération salariale dans les services aux particuliers à faible valeur ajoutée a été très peu porteuse de revenus, et donc de croissance, et ce, d'autant plus que la priorité donnée au redressement des profits n'a que peu donné aux salariés de l'industrie le loisir de plus consommer ces services.

Performances du marché du travail, formes d'emploi et flexibilité du marché du travail

Performances du marché du travail du milieu des années 1990 à 2007

Les performances économiques relatives de l'Allemagne vis-à-vis de la zone euro se retrouvent dans celles des grands indicateurs du marché du travail (taux d'emploi, taux de chômage) : moindre amélioration pendant la phase de croissance de la seconde moitié des années 1990, déconnection croissante de 2000 à 2005, puis forte amélioration depuis la mi-2005 à 2007 (tableau 4).

1. Les 10 % restants sont imputables aux effets de structure, tout particulièrement à la forte augmentation de la part des services aux entreprises, dont le niveau de productivité horaire apparent est relativement faible, dans le volume global d'heures travaillées. Les calculs ont été effectués à partir des données de la comptabilité nationale et de la base EU-KLEMS, NACE 1 niveau 60, selon la décomposition proposée par Stroh (2002).

2. Dans les services non marchands, la modération salariale a principalement concerné les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale.

1. Le concept de branches marchandes retenu ici est celui de du projet de comparaisons internationales EU-KLEMS soutenu par la Commission européenne. Il est proche de celui des branches principalement marchandes de la nomenclature économique de synthèse française. Les comparaisons internationales de productivité basées sur la NACE tendent en général à surestimer le rythme de productivité horaire des branches marchandes en Allemagne, car elles en excluent les services personnels et domestiques.

2. Sur la moyenne des années 1997-2004, les niveaux de salaires des intérimaires, dont 60 % étaient en mission dans l'industrie manufacturière en 2006, où ils occupaient en grande majorité des postes peu qualifiés (Bellmann, Kühl, 2007 ; Brenke, Eichhorst, 2008), étaient, une fois contrôlés des caractéristiques individuelles, inférieurs d'environ 15 à 18 % par rapport aux salariés stables (Jahn, 2008).

3. Tout en conduisant très vraisemblablement à y surestimer les gains de productivité horaire apparente du travail, compte tenu du recours accru à l'intérim au cours des années récentes, du coût relatif de l'intérim par rapport à l'emploi stable et des taux de marge (voir Gonzales, 2002 pour une estimation de l'incidence de l'intérim sur la productivité dans l'industrie pour la France).

Du milieu des années 1990 au retournement de 2005, la spécificité du marché du travail allemand a moins résidé dans un écart de performance globale du marché du travail que dans la réduction des mobilités salariales (voir *supra*), et la dégradation de la situation de certaines catégories de travailleurs. Alors que le taux de chômage des travailleurs ayant un faible niveau de qualification a baissé de 2,2 points entre 1995 et 2005 dans la moyenne de la zone euro, il a progressé de plus de 6 points en Allemagne sur la même période (tableau 4). Les étrangers ont été particulièrement affectés : leur taux de chômage a progressé de plus de 3 points entre 1995 et 2004 (définition administrative), pour s'établir à 20,3 % en 2005, contre 11 % pour la population de nationalité allemande. Les seniors sont par ailleurs surreprésentés dans le chômage de longue durée, qui touchait en

**Tableau 4. Indicateurs clefs des performances du marché du travail
Allemagne et Zone euro (à 12)**

	1991	1995	2000	2005	2007
Allemagne					
Taux d'emploi ¹	66,3	64,0	66,2	66,7	69,4
Taux de chômage harmonisé	5,2	7,9	7,5	10,6	8,3
Taux de chômage des faibles qualifications ²	9,0 (1992)	12,8	12,5	19,1	17,0
Taux d'emploi des seniors (55-64 ans)	38,4	37,8	37,4	45,4	51,5
Taux d'emploi des femmes	57,2	55,3	57,8	60,6	64,0
Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans)	57,1	48,0	46,1	42,2	45,3
Part du chômage de longue durée ³	40,3 (1993)	48,7	51,2	53,1	56,7
Zone euro (à 12)					
Taux d'emploi	60,5	58,3	62,1	64,0	65,7
Taux de chômage harmonisé	7,7	10,4	8,3	8,9	7,5
Taux de chômage des faibles qualifications ²		15,1	12,2	11,9	10,7
Taux d'emploi des seniors (55-64 ans)		33,0	34,1	40,6	43,4
Taux d'emploi des femmes		46,6	51,2	55,7	58,0
Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans)		33,6	36,6	36,8	38,0
Part du chômage de longue durée ³		51,0	47,8	44,5	40,5

1. 2007 : taux d'emploi Eurostat. Rétropolé sur la base des statistiques d'emploi et de démographie, afin de corriger des ruptures de l'EFT liées aux modifications du questionnaire et au passage à l'enquête en continu en 2005.

2. Travailleurs avec un niveau d'éducation 0-2 au sens de la CITE 1997 (Enseignement préprimaire, primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire).

3. Part du chômage d'une durée supérieure à un an.

Sources : Eurostat, Statistisches Bundesamt.

2005 53,1 % des chômeurs, soit près de 10 points de plus que dans la moyenne de la zone euro ¹.

Tableau 5. Décomposition de l'évolution du chômage en Allemagne

	1991-1995	1995-2000	2000-2007	2000-2005	2005-2007
Taux de chômage ¹ = (4)+(3)+(2)-(1)	0,8	-0,1	0,1	0,7	-1,3
(1) PIB ²	1,4	2,0	1,2	0,5	2,9
(2) Productivité par tête ²	2,2	1,2	1,0	0,7	1,6
Productivité horaire ²	2,4	2,0	1,4	1,2	1,7
Durée du travail ²	-0,2	-0,8	-0,4	-0,5	0,0
(3) Taux d'activité ²	-0,3	0,7	0,7	0,8	0,6
(4) Population en âge de travailler ²	0,3	0,0	-0,4	-0,3	-0,6

1. En points par an.

2. En taux de croissance annuel moyen.

Sources : Eurostat, Statistisches Bundesamt, IAB, calculs de l'auteure.

La période d'amélioration de la situation du marché du travail qui s'est ouverte à la mi-2005 présente plusieurs caractéristiques. Alors que les performances de croissance de l'Allemagne ont été sensiblement équivalentes à celles de la zone euro (à 12), la baisse du taux de chômage a été nettement plus marquée en Allemagne (-3,4 points pour le taux de chômage harmonisé entre le premier trimestre 2005 et le premier trimestre 2008, contre -1,7 point dans la zone euro). Cette amélioration relative vis-à-vis de la zone euro résulte essentiellement de facteurs démographiques. La population en âge de travailler a commencé à baisser en 1998, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations assez nombreuses de la période 1933-1941, et dans un contexte de fort ralentissement des flux migratoires ². Le recul de la population en âge de travailler s'est accéléré à partir de 2004 (tableau 5). La forte hausse du taux d'activité enclenchée depuis le milieu des années 1990 permet de compenser en partie les effets du vieillissement démographique sur l'offre de travail, mais la population active a quasiment stagné de 2005 à 2007, tandis qu'elle augmentait par exemple de 0,6 % en moyenne par an en France.

La démographie a joué d'autant plus favorablement que la reprise enclenchée début 2005 a été, en comparaison aux autres cycles, et au reste de la zone euro, moins riche en emploi. La reprise de l'emploi a été tardive (au bout de 6 trimestres, c'est-à-dire à compter du moment où la reprise a également concerné les services), et le rythme de croissance des gains

1. Chômage de longue durée et des faibles qualifications ne se recourent pas forcément. En 2005, les travailleurs ayant un faible niveau de qualification étaient sous-représentés dans le chômage de longue durée (Sachverständigenrat, 2006).

2. De l'ouverture du rideau de fer à la fin des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990, l'Allemagne a été l'un des principaux pays d'immigration de l'OCDE. De 1989 à 1992, le taux de solde migratoire s'est monté à 8,1 pour 1 000 (pour l'Allemagne réunifiée, donc sans tenir compte des flux entre les deux Allemagne). En 2007, le taux de solde migratoire est tombé 0,5 pour 1 000.

de productivité par tête est resté très dynamique jusqu'à la fin de 2006, tiré par l'industrie (graphique 5 pour la comparaison avec la zone euro). Ce faible contenu en emploi s'étant accompagné d'une stagnation de la durée du travail (tableaux 5 et 6), la reprise de 2005 s'est peu distinguée des précédentes en termes de productivité horaire, mais sur un rythme néanmoins inférieur à celui de la reprise de la fin des années 1990 (et donc un contenu en volume de travail plus élevé). Au bout de 10 trimestres la croissance cumulée du volume horaire global a dépassé celle de la reprise de la fin des années 1990. Début 2008, elle était très largement supérieure à celle des cycles précédents de la décennie 1990, compte tenu de la longévité de la phase de croissance (+4,9 % au bout de 13 trimestres par rapport au cycle de la fin des années 1990 par exemple). Ces évolutions ont été largement commentées dans le débat sur les effets des réformes du marché du travail, pour mettre en cause leur effet sur l'enrichissement de la croissance en emploi (dans le cas de la productivité, voir Horn, Logeay, Zwiener (2007) ; Logeay, Rietzer (2008) par exemple) ou en avant la forte amélioration de la situation du marché du travail (dans le cas du volume cumulé de travail, voir Sachverständigenrat (2008) par exemple).

La tendance à la stabilisation (voire à une légère augmentation) de la durée du travail observée depuis 2005 contraste avec les évolutions antérieures (tableau 6). Elle résulte pour l'essentiel d'un tassement de la progression du taux de temps partiel, dont seule une faible part (20 %) s'explique par le fait que la reprise de l'emploi a aussi bénéficié à des secteurs moins utilisateurs (bâtiment, industrie). Mais d'autres facteurs contribuent à un allongement du temps de travail en Allemagne depuis le début des années 2000 : pressions accrues pour un allongement des horaires collectifs des salariés à temps complet avec en toile de fond la menace de délocalisations dans l'industrie ou le contrôle des dépenses publiques dans l'administration (Seifert, 2007 ; Seifert, 2006 ; Hege, 2004) ; montée en charge de la multi activité, qui concernait en 2007 un peu plus de 6 % des salariés (tableau 6 et *infra*).

Tableau 6. Décomposition de l'évolution de la durée du travail des salariés en Allemagne

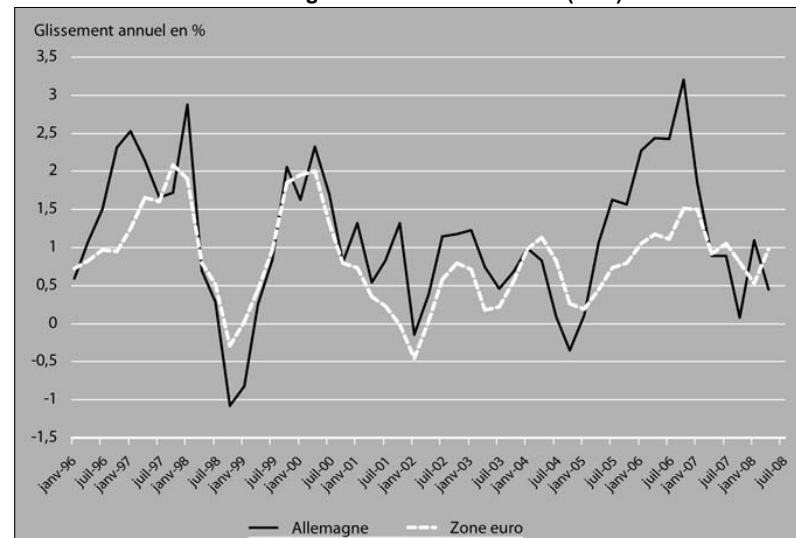
	1991-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2007
(1) Durée du travail des salariés ¹ =(2)+(3)+(4)+(5)	-0,3	-1,0	-0,5	0,0
Contributions :				
(2) Durée des temps complet	0,3	0,1	0,2	0,2
(3) Durée des temps partiels	0,0	-0,1	0,1	0,1
(4) Variation du taux de temps partiel	-0,5	-1,0	-1,0	-0,4
(5) Multiactivité	0,0	0,0	0,2	0,1

N.B. : pour la décomposition, voir OCDE 2004.

1. En taux de croissance annuel moyen.

Sources : IAB, calculs de l'auteur.

Graphique 5. Taux de croissance de la productivité par tête en Allemagne et dans la zone euro (à 12)



Sources : OCDE, Eurostat, Statistisches Bundesamt, calculs de l'auteur.

La forte croissance des années 2005-2007 ne s'est pas traduite par une baisse de la part du chômage de longue durée. Elle n'a pas spécifiquement bénéficié aux travailleurs non qualifiés (tableau 4), ni aux étrangers. Il en a été différemment pour les seniors, dont le taux d'emploi a progressé de plus de 6 points entre 2005 et 2007 (14 points depuis 2000) et dépasse désormais la cible de 50 % fixée au niveau communautaire (tableau 4) ¹. L'amélioration de l'intégration sur le marché du travail des seniors n'a pas été limitée à certains secteurs, elle a en revanche beaucoup plus concerné les travailleurs qualifiés que les autres (Brussig *et al.*, 2008).

Enfin, et pour la première fois depuis 1995, la reprise a également profité au marché du travail des nouveaux *Länder*. De 2005 à 2007, l'emploi intérieur y a progressé à un rythme à peine inférieur à celui observé dans les anciens *Länder*, alors qu'il avait baissé de manière quasiment continue depuis le milieu des années 1990 (tableau 7). La croissance du PIB y a été sensiblement équivalente à celle observée durant la phase de reprise de la fin des années 1990 (+4,4 % de 1998 à 2000, +4,5 % de 2005 à 2007 (Brautzsch, 2008)), de sorte que le dynamisme de l'emploi a résulté, à la différence donc des anciens *Länder*, d'un net ralentissement des gains

1. La meilleure comptabilisation des petits boulots permise par l'introduction d'une question au sens du BIT pour l'emploi avec le passage à l'enquête *Forces de travail en continu en 2005* et les effets de composition démographique conduisent à surestimer l'augmentation du taux d'emploi des seniors. Mais on estime à 20 % seulement l'augmentation du temps d'emploi due aux effets de composition démographique entre 2001 et 2006 (Brussig *et al.*, 2008).

de productivité. L'amélioration du marché du travail est également visible dans la baisse du taux de chômage, qui a atteint avec 13,4 % début 2008 son plus faible niveau depuis les premières années de la réunification¹. Pour autant, le choc de la réunification est loin d'avoir été absorbé dans les nouveaux *Länder*. Le niveau des coûts salariaux unitaires est désormais dans l'ensemble de l'économie équivalent à celui des anciens *Länder* (tableau 7), mais au prix de salaires par tête inférieurs d'environ 23 % par rapport à ceux des anciens *Länder*. L'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel de 7,5 €, niveau défendu par les syndicats et le SPD depuis 2006

(Hege, 2006 ; Schulten *et al.*, 2006) concernerait ainsi potentiellement 26 % des salariés des nouveaux *Länder* selon certaines estimations (tableau 7), contre 12 % « seulement » dans les anciens *Länder*¹. Si les nouveaux *Länder* représentaient en 2007 un peu plus de 21 % de la population en âge de travailler, ils comptaient la même année pour un peu plus de 34 % des effectifs totaux de chômeurs inscrits, près de 36 % des bénéficiaires de la nouvelle allocation de base introduite par la réforme Hartz IV (voir *infra*), et 39 % des participants à des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi (Bundesagentur für Arbeit, 2008a).

Tableau 7. Disparités entre les anciens et les nouveaux Länder

	1991	1995	2000	2007
Nouveaux Länder¹ =100				
Productivité par tête	35,2	66,4	72,2	77,7
Salaire par tête	49,8	74,8	72,6	77,3
Salaire horaire			70,1	72,7
Coûts salariaux unitaires	141,4	112,7	100,5	100,3
Part des salariés dont le salaire horaire est inférieur à 7,5 €				
Anciens Länder				12 %
Nouveaux Länder				26 %
En % de la population active civile				
Taux de chômage ²				
Anciens Länder	6,5	9,4	9,6	9,0
Nouveaux Länder	9,3	13,9	17,1	15,1
Part des nouveaux Länder (en %) :				
Dans les effectifs totaux de chômeurs inscrits à l'Agence fédérale.	38,9	32,8	38,8	34,2
Dans les bénéficiaires de la nouvelle allocation de base (d'âge actif et aptes à travailler)				35,7
Taux de croissance annuel moyen	1991-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2007
Emploi intérieur				
Anciens Länder	-0,2	1,1	0,0	0,7
Nouveaux Länder ¹	-1,9	-0,5	-1,1	0,8
Population en âge de travailler				
Anciens Länder	0,3	0,0	-0,1	-0,6
Nouveaux Länder ¹	0,0	0,0	-0,9	-2,9

1. Nouveaux Länder : y compris Berlin.

2. Définition administrative.

Sources : Statistisches Bundesamt, Arbeitsagentur, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), Brenke (2008).

1. Dans un contexte de forte baisse de la population en âge de travailler.

Formes d'emploi, flexibilité du marché du travail

En adoptant comme grille d'analyse du régime d'emploi une approche du type « flexicurité », l'Allemagne se caractérisait pour ce qui relève de l'adaptabilité, au moins jusqu'au début des années 2000, par une prééminence de la flexibilité interne (ajustement de la durée du travail), sur la flexibilité externe (ajustement des effectifs). L'ancienneté moyenne dans l'emploi était de 10,6 années en moyenne en 2000, contre 6,6 années aux Etats-Unis, 8,3 au Danemark (Auer, Cazes, 2002). Les années 1990 n'ont pas été caractérisées par une augmentation notable de l'instabilité de l'emploi, au moins dans les anciens *Länder*, où les taux de rotation de la main d'œuvre sont globalement restés stables par rapport aux années 1980 (de l'ordre de 30 % pour les taux d'entrée et de sortie (Hierming *et al.*, 2005). La part des CDD (hors apprentis et stagiaires) dans l'emploi était certes passée de 5 à 7 % entre 1995 et 2000, mais 32 % des embauches seulement se faisaient en CDD en 2001² (Hohendanner, 2008). En 2006, ce chiffre est pourtant passé à 43 %. Les recrutements en CDD sont désormais très répandus dans la fonction publique (2/3 des embauches, 1/4 seulement transformés en CDI), dans les secteurs de la santé et de l'action sociale notamment. L'intérim, qui était resté relativement marginal jusqu'à la réforme de 2004, a connu une véritable explosion depuis lors (graphique 6).

Le recours à la flexibilité interne, que ce soit *via* la modulation des horaires ou le temps partiel, a en revanche clairement gagné en importance dès les années 1990. 37 % des salariés disposaient d'un compte temps de travail en 1999, 41 % en 2003 et l'Allemagne se classerait parmi les premiers pays européens pour la flexibilité des temps de travail (Lehndorff, 2005). Il reste que le recours aux pratiques dérogatoires, qui sont présentes dans les conventions collectives depuis le milieu des années 1980 pour permettre une flexibilisation du temps de travail³, serait néanmoins resté modéré. En 2005, 29 % des salariés des anciens *Länder* relevaient d'une convention

1. Un salaire horaire de 7,5 € correspond à environ 50 % du salaire horaire médian de 2007 dans les anciens *Länder*, et aux 2/3 dans les nouveaux *Länder* (Brenke, 2008).

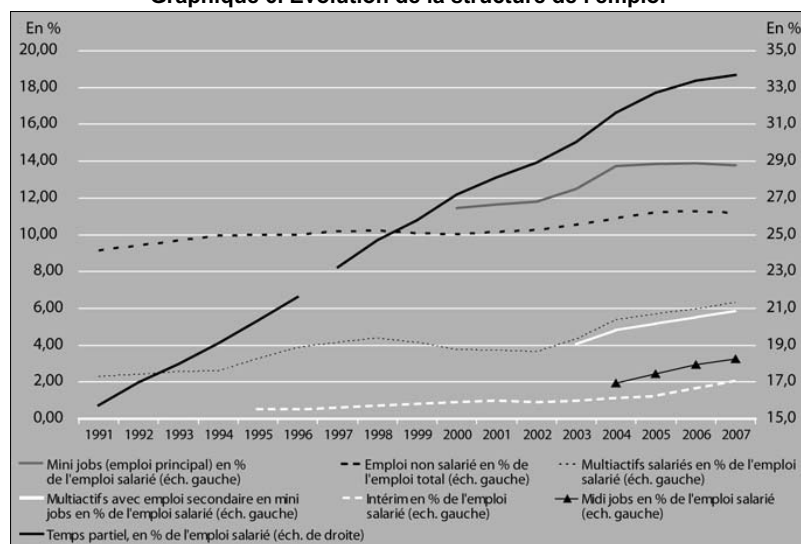
2. Contre près de 70 % en France pour la même année (Loquet, 2008).

3. Et se sont étendues aux salaires dans les années 1990.

collective prévoyant des clauses d'ouverture, dont seule la moitié avait été utilisée, en très large majorité pour prévoir une flexibilisation du temps de travail (Kohaut, Schnabel, 2006) ¹.

Le taux de temps partiel mesuré sur la base des statistiques utilisées dans le cadre de la comptabilité nationale ², a progressé de près de 18 points entre 1991 et 2005 (graphique 6), et surpassait en 2007, avec 33,7 %, de sept points le niveau du Royaume-Uni. Les petits boulots (*minijobs* depuis les lois Hartz, voir *infra*) ont connu une extension rapide, concentrée sur les années qui ont directement suivi leur réforme en 2003 pour ce qui relève des emplois occupés à titre principal ³, plus soutenue et continue depuis lors pour ceux qui sont exercés à titre d'emploi secondaire (graphique 6).

Graphique 6. Evolution de la structure de l'emploi



Sources : Statistisches Bundesamt, IAB, Arbeitsagentur.

Changements sectoriels et polarisation entre le cœur et la périphérie du marché du travail

Les mutations du système productif ont joué un rôle clef dans les évolutions macro-économiques et celles du marché du travail, notamment

1. Sur la base de l'IAB Betriebspanel. Une enquête conduite par l'institut WSI en 2004-2005 concluait à un recours plus fréquent aux clauses d'ouverture (les trois quarts des établissements interrogés), mais portait sur un champ plus restreint, celui des établissements de 20 salariés ou plus dotés d'un conseil d'établissement (Bispinck, 2005).
2. Qui captent mieux les emplois marginaux que celles d'Eurostat.
3. Pour un tiers, l'augmentation constatée entre 2002 et 2004 résulte de la requalification d'emplois en *minijobs*, la réforme ayant relevé le seuil de rémunération pour ce type d'emplois (Bundesagentur für Arbeit, 2004).

parce qu'elles ont contribué à accentuer la polarisation entre les secteurs phares de l'économie (les grandes entreprises manufacturières) et la périphérie du marché du travail (les petites entreprises, les branches de services mal couvertes par le système de conventions collectives de branches).

La stratégie d'outsourcing et le débat sur « l'économie de bazar »

En comparaison internationale, l'industrie allemande se caractérise par un taux d'intégration (valeur ajoutée/production) structurellement élevé (35 % en moyenne sur les années 1991-2005, contre 29 % en France, 30 % en Italie). Le maintien dans l'entreprise des différentes fonctions liées à la production a souvent été associé à la volonté de limiter les coûts de transaction et de conserver en interne les compétences clefs, en particulier dans certains grands secteurs exportateurs (mécanique, automobile, construction électrique) (Bosch, 2002 ; Klodt *et al.*, 1996). Depuis le milieu des années 1990, et dans le contexte d'intensification de la mondialisation et de la division internationale du travail, le recours aux intrants intermédiaires au cours du processus de production s'est fortement accru. Le recul du ratio valeur ajoutée/production a été plus ample que dans d'autres pays européens (-6 points de pourcentage entre 1994 et 2005, contre -5,2 en Italie, -4,9 en France, -3,1 aux Pays-Bas). Les approvisionnements à l'étranger en produits intermédiaires ont fortement augmenté. La part des consommations intermédiaires en provenance des pays émergents et en transition (dont les PECO) est notamment passée de 4 % à un peu plus de 16 % entre 1991 et 2007 (contre 4 % à environ 9 % en France) (Erkel-Rousse, Sylvander, 2008). Les entreprises industrielles ont également accru leur recours à l'externalisation de services. Mais le ratio consommations intermédiaires en services/production a moins progressé qu'en France (+4 points de pourcentage entre 1995 et 2003/2004 en France, +3 en Allemagne), et lui reste inférieur (16,5 % en Allemagne en 2003/2004, 19 % en France).

Le poids des pays à bas coût de production dans les importations de consommations intermédiaires et le niveau relativement faible du coût du travail dans certains secteurs de services aux entreprises par rapport à l'industrie ¹ procurent aux entreprises industrielles allemandes des avantages en termes de prix relatifs qui viennent s'ajouter à ceux de la modération salariale au sein même de l'industrie. Ces avantages peuvent expliquer pour partie la croissance très modérée du prix des consommations intermédiaires : +0,8 % en moyenne annuelle de 1995 à 2005 (+1,1 % en France, 2,1 % en Italie, 1,8 % en Espagne). Selon qu'ils sont ou non répercutés sur les prix à l'exportation, ils contribuent à l'amélioration de la compétitivité prix, ou à la profitabilité des exportations, *via* les marges. L'avantage en

1. La part des consommations intermédiaires importée est encore faible dans les services : environ 5 % en 2004 pour l'industrie.

termes de marge est ainsi assez net vis-à-vis de la France : les prix de production dans l'industrie manufacturière ont augmenté à un rythme équivalent de 1995 à 2005 (+0,5 % en France en moyenne annuelle, +0,6 % en Allemagne), mais les prix de valeur ajoutée ont baissé en France (-0,9 % en moyenne annuelle), contre une augmentation de +0,2 % en Allemagne.

La coexistence de performances exceptionnelles à l'exportation, d'une demande intérieure atone et d'une forte augmentation du contenu en importations des exportations ¹ a alimenté la thèse de la transformation de l'Allemagne en une « économie de bazar », spécialisée dans les activités de fin de chaîne et de R&D, peu intensives en main d'œuvre, portée par l'économiste H.W. Sinn (2005). Les évaluations empiriques de l'impact net des échanges sur l'emploi ² ne permettent cependant pas de confirmer la thèse de « l'économie de bazar », certaines concluant à un effet négatif, d'autres à un diagnostic mitigé, d'autres enfin à des effets positifs (voir Erkel-Rousse et Sylvander (2008) pour une revue de littérature récente). Parmi les études qui concluent à des effets positifs, l'amplitude peut être large : un effet net de +4,2 % sur l'emploi en 2002 et en très nette progression depuis le milieu des années 1990 selon Ludwig et Brautzsch (2008), un effet net de +1,4 % en 2000 selon De Backer et Yamano (2007). Enfin, des estimations récentes d'équation d'exportations accordent un poids important aux variables d'externalisation dans l'explication des performances allemandes à l'exportation dans les années 2000 (Erkel-Rousse, Sylvander, 2008).

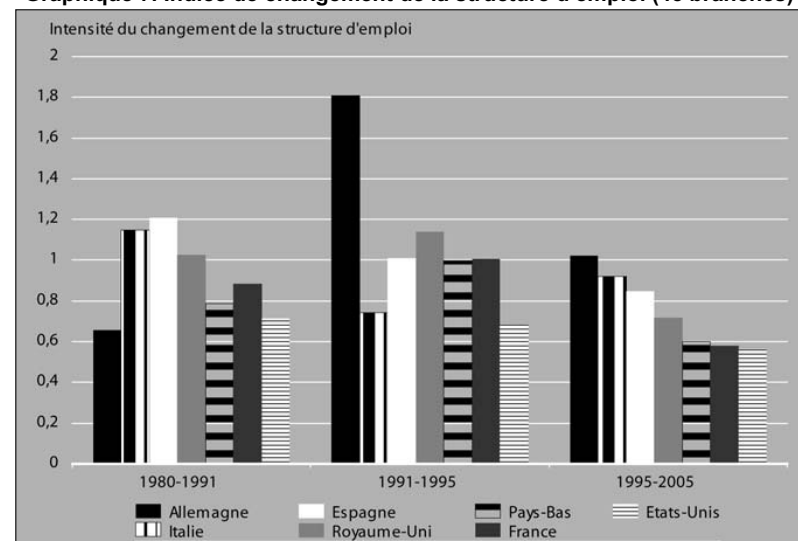
Intensité des changements structurels et mobilités intersectorielles

Le rythme de changement structurel de l'emploi s'est accentué depuis la réunification, pour être l'un des plus élevés parmi les grands pays de l'Union européenne (graphique 7). Les bouleversements induits dans les nouveaux *Länder* par la réunification y ont contribué, mais les anciens *Länder* n'ont pas été épargnés (Bachmann, Burda, 2007). La part de l'industrie manufacturière reste élevée mais a fortement diminué (19 % en 2007, 27,4 % en 1991), celle du bâtiment a fortement chuté (5,5 % en 2007, 7,3 % en 1991), et la tertiarisation de l'économie allemande s'est nettement accélérée depuis 1991 (graphique 8). Dans un contexte de consommation privée des ménages atone, de contraction de l'emploi public et d'un recours accru à l'externalisation de la part du secteur exportateur, la croissance de l'emploi dans les services a été essentiellement soutenue par les services

aux entreprises. Pris au sens large ¹, ils ont représenté près de la moitié (49 %) des créations nettes d'emploi dans les services entre 1995 et 2005, soit, avec l'Italie (47 %), l'une des plus fortes contributions des grands pays de l'UE (36 % en France, 33 % au Royaume-Uni, 16 % en Espagne). Près du tiers de ces créations nettes sont imputables à l'ensemble intérim, activités de nettoyage et sécurité.

Pour les anciens *Länder*, l'analyse des transitions montre que (au moins jusqu'en 2002) les réallocations sectorielles d'emploi n'ont pas été de soi. Les secteurs en expansion ont recruté majoritairement en provenance de l'inactivité. Les secteurs en déclin ont largement utilisé les dispositifs de retrait anticipé d'activité (durée d'indemnisation longue pour les chômeurs âgés, dispense de recherche d'emploi, retraite anticipée), et les sorties se sont majoritairement faites vers le chômage pour les seniors (Bachmann, Burda, 2007). L'accent a peu été mis, au niveau de la formation professionnelle continue, sur la mobilité professionnelle des travailleurs peu qualifiés de l'industrie vers les services, ce qui pourrait s'expliquer par une faible incitation, pour les partenaires sociaux de l'industrie, d'investir dans des reconversions vers des secteurs faiblement syndiqués (Carlin, Soskice, 2009).

Graphique 7. Indice de changement de la structure d'emploi (45 branches)*

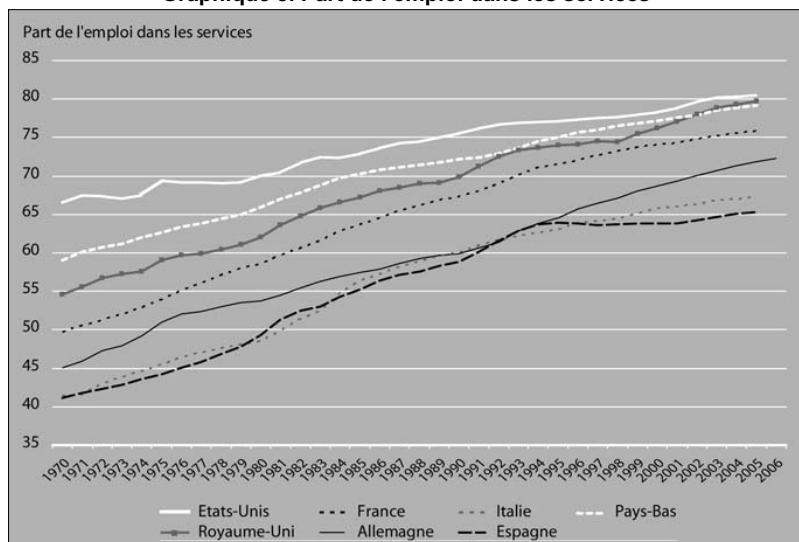


* L'indice de dissimilitude (Layard *et al.*) correspond à la moitié de la somme des variations absolues (en moyenne annuelle) des parts d'emploi par branche d'activité. Sources : EU-KLEMS, calculs de l'auteur.

1. La teneur en consommations intermédiaires importées des exportations se montait à 19,6 % en 1991, à 22,1 % en 2002 (contre 15,1 % en France en 2000) (Ludwig, Brautzsch, 2008).
 2. Les effets nets des échanges sur l'emploi sont en général calculés à partir des tableaux entrées-sorties comme la différence entre les gains d'emploi liés aux exportations et les pertes d'emploi liées aux importations en partant de l'hypothèse que toutes les importations seraient remplacées par la production intérieure. Ce type de calcul, qui repose sur des hypothèses fortes de substitutabilité et de technologie de production, est entaché de fortes incertitudes.

1. Sections 71 à 74 de la NACE Rev. 1 : activités de location, informatique, R&D, services fournis principalement aux entreprises, y compris l'intérim.

Graphique 8. Part de l'emploi dans les services



Sources : Statistisches Bundesamt, EU-KLEMS.

L'érosion du système de négociations collectives de branche

Les changements structurels survenus depuis la réunification, qu'il s'agisse du choc négatif de compétitivité imposé aux nouveaux *Länder*, de l'intensification de la concurrence induite par la globalisation, des transferts d'emploi de l'industrie vers le tertiaire, de la transformation du mode de gouvernance des entreprises, ou encore de la libéralisation et la privatisation des services publics ¹, ont eu pour effet collatéral de fragiliser le système de négociations collectives de branche (Bosch, Kalina, 2008 ; Bispinck, 2006 ; Brandt, Schulten, 2008 ; Hege, 2006).

Tel qu'il prévalait dans la RFA des années 1980, le système pouvait être schématisé au travers de quatre grands traits : autonomie des partenaires sociaux garantie par la Loi Fondamentale, absence de salaire minimum légal, faible taux d'extension administrative des conventions collectives ², leadership du syndicat de la métallurgie, tolérance d'écart de salaires élevés entre le secteur industriel manufacturier exposé « masculin » et les secteurs

de services « féminins » à faible valeur ajoutée, entre services publics et services privés (Streek, 1994, Hege, 1999 ; Hege, 2005). Via la fixation de normes salariales centralisées et unificatrices, le système contraignait les entreprises du secteur exposé à adapter leur niveau de productivité, et participait à la gestion de la contrainte de fixation de leurs prix imposée aux entreprises par l'appréciation nominale du deutsche Mark et la rigueur de la politique monétaire. C'est donc dès le milieu des années 1980, avec la généralisation de la désinflation compétitive, que le système a été soumis à des tensions, mais sans comparaison avec les années 1990.

L'érosion du système est manifeste dans le recul du taux de couverture des conventions collectives de branches ¹, et dans le déclin du taux de syndicalisation ². Dans les anciens *Länder*, les zones de non couverture sont essentiellement concentrées dans les services, en particulier les services aux entreprises, le commerce, les transports et télécommunications (tableau 8). Dans les nouveaux *Länder*, elles sont également très fréquentes dans l'industrie manufacturière, où seuls 29 % des salariés étaient couverts par un accord de branche en 2007, soit deux fois moins que dans les anciens *Länder*. Les conventions collectives jouent un rôle mineur pour les petites entreprises. Si l'on tient également compte des comités d'établissement, dont la présence est obligatoire à partir de cinq salariés, mais très faible dans les petits établissements, 30 % des salariés du secteur privé des anciens *Länder* et 42 % dans les nouveaux n'étaient couverts ni par une convention collective (de branche ou d'entreprise) ni par une représentation du personnel en 2006 (Ellguth, Kohaut, 2007). La pression concurrentielle entre entreprises s'est traduite dans un développement des clauses d'ouverture, qui permettent de déroger aux normes des conventions collectives (*cf. supra*) ainsi que, depuis le début des années 2000, dans une désaffiliation patronale croissante (Kohaut, Ellguth, 2008).

La dualisation croissante de l'économie allemande a été l'un des vecteurs de la modération salariale et des inégalités de salaires. L'examen de la structure des travailleurs faiblement rémunérés ainsi que des facteurs explicatifs des évolutions des inégalités de salaires montre que les caractéristiques individuelles ont été nettement moins déterminantes que celles de

1. Un poids non négligeable est désormais accordé, dans l'explication de l'érosion du système de négociations collectives, aux effets collatéraux de la libéralisation et de la privatisation des services publics (Brandt, Schulten, 2008a, 2008b). La signature de nouveaux accords dans les entreprises restées publiques ou dans les nouvelles filiales (surtout depuis le début des années 2000) et l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents se sont soldées par un découplage croissant par rapport aux anciennes normes tarifaires, avec des écarts de salaire de 10 à 60 % par rapport aux salariés relevant des anciennes conventions collectives selon les secteurs, et des taux de couverture très faibles chez les nouveaux opérateurs.

2. La possibilité de déclaration d'obligation collective, soumise à des conditions de représentativité de la convention négociée (au moins 50 % des salariés de la branche) concernait en 2007 moins de 2 % des salariés (Bispinck, Schulten, 2008).

1. De 1996 à 2007, le pourcentage de salariés (du privé) couverts par une convention collective de branche a reculé de 14 points dans les anciens *Länder* (52 % en 2007 contre 66 % en 1996). Le recul a été d'un ordre de grandeur similaire dans les nouveaux *Länder*, mais sur la base de niveaux structurellement faibles (33 % en 2007, 48 % en 1996). Si l'on tient compte des accords d'entreprise, mais aussi des entreprises qui s'orientent sur les résultats des accords de branche, la part des salariés couverts par des normes conventionnelles reste élevée (81 % dans les anciens *Länder* en 2007, 72 % dans les nouveaux *Länder* dans le secteur privé). Néanmoins, les accords d'entreprises se développent peu, et les entreprises non couvertes, mais qui s'orientent sur les conventions collectives, tendent à s'émanciper du contenu des accords (Ellguth, Kohaut, 2008).

2. De 1990 à 2003, le taux de syndicalisation a baissé de près de 9 points (31,2 % en 1990, 22,6 % en 2003 (Visser, 2006)). La baisse a été essentiellement concentrée sur les années 1995-2003, et a été plus importante que dans la moyenne de l'Union européenne (6,7 points entre 1990 et 2003).

Tableau 8. Couverture conventionnelle, taux de temps partiel, emplois faiblement rémunérés et peu qualifiés par secteur

	Taux de couverture conventionnelles collectives (anciens Länder, 2005/2006)	Taux de temps partiel en 2007	Evolution du taux de temps partiel 1991-2007	Part des <i>mini-jobs</i> dans l'emploi total en 2007	Part des emplois faiblement rémunérés en % du total des emplois salariés en 2005	Evolution 1995-2005	Part des emplois peu qualifiés dans le total des emplois salariés en 2002	Evolution 1995-2002
	En % de salariés couverts	En % de l'emploi salarié	En points	En % de l'emploi salarié	En % de l'emploi salarié	En points	En % de l'emploi salarié	En points
Agriculture	55	30,7	21,6	20,9	42,5	-1	28,8	-3,2
Industrie manufacturière	69	14,6	0,6	7,8	12,9	1,9	21,3	-3,1
BTP	76	15,6	9,9	10,9	19,8	10	13,9	-3,2
Services d'infrastructure	67	26,5	15,2	13,2	19	9,1	18,1	-0,1
Energie		15,6	10,9	1,9				
Transports		28,1	15,5	14,8				
Services aux entreprises	43	36,4	12,7	20,7	32,3	11,9	17,1	0,4
Services de transaction économique	61	38,2	16,1	17,6	27,6	7,2	11,6	-1,2
Commerce	56	40,5	16,6	20,3				
Services financiers	87	27,0	12,8	4,8				
Administrations publiques	96	28,3	17,2	2,8	10,2	5,6	14,6	-3,7
Services aux particuliers	64	50,3	22,1	11,5	25,4	3,9	15,4	-1,4
Education		45,9	22,3	5,8				
Santé, action sociale		45,8	22,3	12,3				
Hôtels et restaurants		54,5	23,3	33,2				
Services collectifs, sociaux et personnels		47,5	24,1	19,9				
Services domestiques		85,7	9,0					
Total	67,0	33,7	18,0	13,8	22,0	7,0	16,8	-2,2

Définition des emplois peu qualifiés : sans formation professionnelle. Définition des emplois peu rémunérés : 2/3 du salaire horaire médian.

Sources : Taux de couverture des conventions collectives : Ellguth et Kohaut (2007) ; Taux de temps partiel : IAB ;

Part des *mini-jobs* : Bundesagentur für Arbeit ; Part des emplois faiblement rémunérés : Kalina et Weinkopf (2008) ; Part des emplois peu qualifiés : Hierming et al. (2005).

Tableau 9. Caractéristiques des travailleurs à bas salaire en 2004-2005

	(1) Part dans les travailleurs à bas salaire	(3) Part dans l'emploi total (en 2004)	(2) Part des travailleurs à bas salaires dans l'emploi	(4) Progression de la part des travailleurs à bas salaire entre 1995 et 2005
Total			22%	+7
Sexe				
Femmes	69,1	49,3	30,8	+5,8
Hommes	30,9	50,7	13,5	+6,1
Formation				
Aucune formation	26,1	11,2	43,1	+12,1
Enseignement secondaire (y compris apprentissage)	66,4	65,6	22,7	+9,1
Enseignement tertiaire (hors écoles de formation professionnelle)	7,5	23,2	9,4	+3,1
Age				
Moins de 25 ans	12,8		57,9	+29,1
25-34 ans	24,5		26,5	+12,6
35-44 ans	26,2		18,4	+6,1
45-54 ans	20,2		16,5	+3
55 ans et plus	16,3		22,2	+4,5
Nationalité				
Allemande	88,6	95,2	21,0	+6,5
Etrangère	11,4	4,8	34,7	+14,6
Temps de travail				
Temps plein	51,5	72,1	14,6	
Temps partiel	22,2	21,6	51,1	
<i>Minijob</i>	26,3	6,3	85,8	
Secteur d'activité				
Agriculture	2,4	1,3	42,5	-1,0
Industrie manufacturière	11,9	20,8	12,9	+1,9
BTP	4,4	5,0	19,8	+10,0
Services d'infrastructure et de transport (énergie, transports)	5,6	6,6	19,0	+10,0
Services aux entreprises	19,4	13,1	32,3	+11,9
Services de transaction économique (commerce, services financiers)	21,7	17,9	27,6	+7,2
Administration publique	3,4	7,7	10,2	+5,6
Services aux particuliers (Education, santé, action sociale, hôtels et restaurants, services collectifs, sociaux et personnels, services domestiques).	31,3	27,8	25,4	+3,0
Taille de l'entreprise				
1-19 salariés			42,8	+9,2
20-199			23,8	+8,3
200-1999			10,7	+3,8
2000 ou plus			6,4	+2,0
Région				
Anciens Länder		89,9	18,3	
Nouveaux Länder		10,1	20,5	

Sources : Kalina et Weinkopf, 2008. Répartition de l'emploi total par branche : Statistisches Bundesamt, Comptes nationaux.

l'entreprise, notamment du secteur d'activité et de sa taille (tableau 9, Gerndt, Pfeiffer, 2007 ; Dustmann, Ludsteck, Schönberg, 2008). Si les peu qualifiés, les femmes, les jeunes sont surreprésentés parmi les travailleurs à bas salaires, les salariés faiblement rémunérés ne sont pas forcément sous qualifiés. Ils sont en revanche fortement concentrés dans les services, notamment les services aux particuliers, les services aux entreprises, le commerce de détail. Les salariés des très petites entreprises sont beaucoup plus touchés (tableau 9). Le salaire horaire médian des personnes occupant un *minijob* étant très largement inférieur à celui de l'ensemble des emplois salariés¹, une très large majorité est concernée par les bas salaires (tableau 9). Leur poids important dans certains secteurs des services (tableau 8) contribue à expliquer le fait que les *minijobs* représentent un peu plus d'un quart des salariés faiblement rémunérés. Néanmoins, près de la moitié des salariés faiblement rémunérés sont à temps complet. Mais là encore, la taille de l'entreprise et le secteur sont décisifs (Bosch, Kalina, 2008).

Les réformes du marché du travail

Logique des réformes

Les réformes du marché du travail ont pour la plupart été engagées par la coalition rouge-verte issue des élections de 1998 et reconduite en 2002 (réformes Hartz, Agenda 2010). Elles ont, de l'avis de la plupart des experts, constitué un tournant décisif dans l'état social allemand.

Par leur ampleur : l'intensité des réformes a été l'une des plus élevées des pays de l'OCDE (Brandt, Burniaux, Duval, 2005). Si l'on tient également compte des réformes fiscales, des autres branches de la protection sociale, des marchés des biens et services, les bouleversements ont été assez radicaux et ont fait sortir l'Allemagne d'un état de « blocage des réformes » (*Reformstau*) dont elle était régulièrement accusée depuis plusieurs années (Harlen, 2002).

Par la marginalisation des acteurs sociaux traditionnels dans leur processus d'élaboration : les réformes n'ont pas émergé de la négociation tripartite, mais de l'arène politique (Giraud, Lechevalier, 2008). À l'initiative du chancelier Schröder, la concertation tripartite avait été relancée fin 1998, sous la forme du « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Le pacte a donné lieu à la publication de plusieurs rapports de concertation, plaidant pour une réforme du financement de la protection sociale, une poursuite de la flexibilisation des horaires, une augmentation des efforts en faveur de la formation professionnelle, notamment pour les peu qualifiés, une réforme du service public de l'emploi allant dans le sens

1. 7,3 € (en brut et net) en moyenne en 2006 contre 13,5 € brut en moyenne pour l'ensemble des salariés en 2006 (Brenke, 2008).

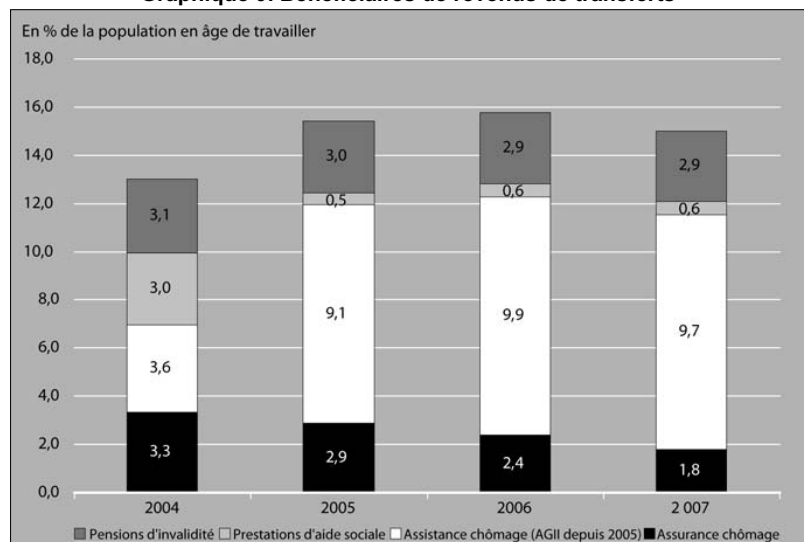
d'une plus grande responsabilisation des acteurs (Fels *et al.*, 1999, 2001). La négociation tripartite s'est heurtée à une forte résistance de la part des syndicats et à la radicalisation des positions des organisations patronales. La redéfinition des politiques de l'emploi a été au final formulée par une commission d'experts (commission Hartz en 2002), peu représentative des acteurs traditionnels des politiques de l'emploi, puis par le gouvernement (Agenda 2010 en 2003).

Par la rupture dans la logique des politiques de l'emploi qu'elles introduisent (tableau 10 pour une présentation synthétique) : l'objectif des réformes est de résorber le chômage de longue durée en rompant avec la politique de retrait précoce d'activité des seniors (en articulation avec la réforme des retraites), de miser sur le développement du secteur des bas salaires (*Niedriglohnsektor*) pour favoriser la réintégration sur le marché du travail des travailleurs non qualifiés, d'introduire davantage de responsabilité dans les revenus non liés à une activité dans une logique de droits et de devoirs, d'accroître la flexibilité du marché du travail en assouplissant la législation sur la protection de l'emploi, en créant de nouveaux dispositifs ciblés d'incitation à la création d'entreprise.

Sur plusieurs aspects, les réformes répondent à des préoccupations communes aux systèmes bismarckiens d'assurance sociale. Elles partent du principe que, compte tenu du risque spécifique que la globalisation et le progrès technique biaisé font peser sur les peu qualifiés, les gisements de créations d'emploi sont principalement à chercher dans un développement du secteur des services, tout particulièrement à la personne, et que ce développement doit passer par une correction des distorsions induites sur le coût du travail par le financement par cotisations sociales. Les principales mesures ciblées sur les bas salaires ont consisté à réformer les petits boulots (*minijobs*), exonérés de cotisations sociales salariés et soumis à un taux de charge employeur forfaitaire relevé en 2006 (augmentation du seuil de rémunération de 325 à 400 € par mois, suppression du plafond de 15 heures mensuelles, taux forfaitaire de charge employeur réduit dans les services domestiques, réintroduction de l'exonération de cotisations sociales pour les emplois exercés à titre secondaire), et à étendre à des salaires plus élevés (400-800 €) les exonérations de cotisations sociales salariés (dégressives). La logique de droits sociaux réduits, non compensés par la fiscalité, a été maintenue. Totalemment pour les *minijobs*, partiellement (au prorata des cotisations pour l'assurance vieillesse) pour les *midijobs*. La TVA sociale, mise en place par la grande coalition en 2007, n'a pas été destinée à financer un allègement ciblé sur les bas salaires, mais à réduire le taux de cotisation à l'assurance chômage (financé à parité par les salariés et les employeurs). Elle n'a été que partiellement sociale, les deux tiers ayant été affectés au budget fédéral.

Les réformes visent à accroître les gains du retour à l'emploi. Le cumul d'une allocation de chômage ou d'aide sociale avec une activité rémunérée existait avant les réformes. Il était soumis à conditions de durée du travail (15 heures hebdomadaires pour l'assurance chômage, seuil des anciens *minijobs*) et de revenu, avec des taux marginaux d'imposition élevés. Il n'était en revanche pas (à la différence de la France) limité dans le temps. Les réformes ont renforcé l'incitation financière à la reprise d'activité, notamment à temps très partiel, en combinant la réforme des petits boulots avec un relèvement du seuil de dégressivité pour la nouvelle allocation de base et la réduction des taux d'imputation des revenus d'activité, qui restent néanmoins très élevés (80 à 100 % de l'allocation à partir de 100 € par mois). Avec la modification du mode de calcul par rapport à l'ancienne aide sociale et l'assouplissement des règles d'imputation des revenus d'activité, le niveau de salaire jusqu'auquel il est possible de bénéficier de la nouvelle allocation de base est plus élevé qu'avec l'aide sociale ¹. Les incitations pour les apporteurs de second revenu (les femmes en général) sont plus faibles, la nouvelle allocation étant versée sur une base familiale (la communauté de besoin).

Graphique 9. Bénéficiaires de revenus de transferts



Sources : Arbeitsagentur, Die Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt, calculs de l'auteur.

1. Environ 1 300 € pour un célibataire, soit 60 % environ d'un salaire médian pour un temps plein de 38 heures, contre 1 000 € auparavant (Bäcker, 2008).

Tableau 10. Aperçu synthétique des réformes du marché du travail

Objectif	Principales réformes
Rompre avec la logique de retrait précoce d'activité des seniors	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme pensions d'invalidité (2001-2002), relèvement âges de liquidation à taux plein départs anticipés en retraite (1997-2001), suppression plupart dispositifs de liquidation anticipée de retraite (2012-), relèvement âge légal de la retraite (2012-2029) (réformes des retraites). - Suppression assistance chômage, fusion aide sociale et assistance chômage en une nouvelle allocation de base (<i>Arbeitslosengeld 2</i>) (2005). - Raccourcissement durée indemnisation max. ass. chômage travailleurs âgés (32 à 18 mois (2006), relevée à 24 mois (2008)). - Suppression aides publiques préretraites partielles (2010). - Suppression dispenses de recherche d'emploi (fin 2007), remplacement par nouveau dispositif ciblés seniors avec difficulté intégration (2008). - Réforme ou création nouveaux dispositifs ciblés seniors (2006)
Miser sur le développement du secteur des bas salaires	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître pression concurrentielle reprise d'un emploi rémunéré en deçà des minima conventionnels : durcissement critère offre valable d'emploi (1998/2002 assurance chômage, 2005 allocation de base). - Agir sur salaire de réservation : nouvelle allocation de base (2005). - Renforcer incitation financière à reprise d'emploi temps très partiel : assouplissement régime d'intéressement allocation forfaitaire de base par rapport ancienne aide sociale (2005). - Réforme emplois exonérés de cotisations sociales salariés (<i>minijobs</i> 0-400 €), introduction emplois partiellement exonérés (<i>midijobs</i> 400-800 €) (2003).
Logique de droits et de devoirs pour demandeurs d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Pression concurrentielle à la reprise d'un emploi : contrôle accru, critère d'offre valable d'emploi, graduation des sanctions, plan d'activation obligatoire et logique de <i>workfare</i> avec jobs à « 1 € » pour allocataires nouvelle allocation de base (2002 à 2005). - Agir sur l'employabilité : réforme des dispositifs ciblés pol. emploi, accent mis sur mesures d'insertion par rapport à formation longue.
Assouplissement législation protection emploi/incitation création d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Agir sur l'efficacité du placement : réforme organisationnelle service public de l'emploi (2001 à 2005) - Droit au temps partiel pour les salariés des entreprises de 15 salariés ou plus (2001). - Assouplissement réglementation CDD (1996/2001) et intérim (1997/2002/2004). - Ré-augmentation du seuil de protection contre le licenciement (2004). - Nouveau dispositif d'aide aux créations de micro-entreprises individuelles (« Ich AG ») (2003, remplacé par dispositif moins incitatif en 2006).

Sources : Administratives. Pour plus de détails, voir Deutsche Bundesbank (2005) (législation protection emploi), Chagny (2005) (vue d'ensemble), Chagny et Duclos (2006) (dispositifs ciblés), Chagny et Monperrus-Veroni (2007) (retraites), Eichhorst (2007a) (vue d'ensemble), Eichhorst (2007b) (préretraites), Hege (2005) (emplois atypiques), Logeay et Rietzler (2008) (*minijobs*).

Les réformes ont renforcé la logique à deux vitesses de la protection contre le risque de non emploi. Une garantie limitée du revenu dans le temps est accordée aux chômeurs de courte durée, les plus employables, d'âge très actif. Une allocation universelle de base vient en aide aux travailleurs pauvres sous forme d'un *Kombilohn* (ceux qui ne sont pas chômeurs et sont éligibles à l'allocation), accompagne vers l'emploi les personnes dans le besoin (toutes les personnes aptes à travailler et disponibles, âgées de 15 à 64 ans, sont susceptibles de rechercher un emploi), et leur famille ou soit 9,7 % de la population en âge de travailler en 2007 (graphique 9),

Les réformes de la législation sur la protection de l'emploi sont plus ambiguës. Elles vont dans le sens d'une meilleure conciliation vie familiale/vie professionnelle (transposition de la directive européenne sur le temps partiel). Elles ont diminué la protection des salariés des petites entreprises et supprimé quasiment toute limite à l'intérim. L'un des objectifs des réformes était aussi de moraliser le secteur (Hege, 2005), en imposant la condition à travail égal salaire égal (à partir du 13^e mois auparavant). Cela s'est soldé par la signature de conventions collectives couvrant quasiment l'intégralité des agences d'intérim dès la fin 2003 et contenant des dispositions dérogeant au principe de traitement égal (Jahn, 2008).

Des réformes qui visent la périphérie ou le cœur du marché du travail ?

A priori, les réformes ont surtout joué aux marges du marché du travail : les chômeurs de longue durée et les titulaires de minima sociaux, les petits boulots plutôt que le contrat de travail standard. Mais compte tenu des mutations importantes dont le marché du travail a fait l'objet depuis le début des années 1990, elles portaient en germe des effets potentiellement déstabilisateurs pour le noyau du marché du travail. En supprimant la référence au salaire antérieur pour les chômeurs de longue durée qui relevaient de l'assistance chômage, une « spécificité » partagée avec l'Autriche, les réformes ont rompu avec le principe du maintien de garantie des acquis professionnels (Veil, 2005). L'un des principaux risques induits par la possibilité donnée aux entreprises d'embaucher dans le cadre de contrats non standards à des niveaux de rémunérations inférieurs aux minima conventionnels tient aux effets d'aubaine et de substitution. L'effet positif sur l'emploi est dans ce cas réduit. En l'absence de salaire minimum et dans un contexte d'érosion de la couverture conventionnelle, il peut en résulter une pression à la baisse sur le niveau global des rémunérations, et une porosité des conditions de travail entre le marché régulier et le marché transitoire, culturellement fortement cloisonnés en Allemagne (Giraud, Lechevallier, 2008).

Ces risques avaient été identifiés par les experts du pacte tripartite pour l'emploi (Fels *et al.*, 1999). Le groupe préconisait de procéder à des allègements généraux de cotisations sociales (employeurs ou salariés) ciblés vers les bas salaires en réformant le barème des cotisations sociales, de maintenir les droits sociaux en compensant les allègements par la fiscalité, de supprimer les *minijobs*, et de ne pas prévoir d'ouverture vers le bas des grilles de salaires conventionnels afin de préserver le pouvoir d'achat. Ces recommandations étaient plutôt axées sur la demande de travail, et *ex ante* plus onéreuses pour les finances publiques. Au final, les réformes ont été surtout axées sur l'offre de travail et *ex ante* moins onéreuses, au prix du maintien de droits sociaux réduits, en particulier à la retraite.

L'impact des réformes du marché du travail

Au niveau macro-économique, il est difficile d'isoler l'effet des réformes du marché du travail de ceux de la restructuration opérée par les entreprises, des mutations structurelles, des politiques de dérégulation des services publics, des autres réformes de la protection sociale, de l'affaiblissement du pouvoir syndical, ou encore du *policy mix*. Il n'existe de fait à notre connaissance aucune étude globale, qu'elle repose sur un modèle macro-économique bouclé ou sur une maquette, qui s'y soit attelée¹. Les éléments ci-dessous listent un certain nombre (non exhaustif) des tendances présentes depuis leur mise en œuvre.

Trappe à chômage ou trappe à pauvreté ?

L'un des objectifs clefs des réformes était de favoriser la reprise d'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi, bénéficiaires de la nouvelle allocation de base. Les résultats ont été fort mitigés. Les taux de sortie des chômeurs vers l'emploi régulier (non aidé) ont été multipliés par 1,5 entre 2005 et 2007, mais ils restent très faibles et la reprise du marché du travail des années 2005-2007 a surtout été favorable aux catégories les plus employables, bénéficiaires de l'assurance chômage (tableau 11).

Sur l'ensemble des personnes qui, à un moment ou à un autre, bénéficient de l'allocation de base, une majorité y a recours de façon temporaire (Graf, 2007). Le salaire de réservation des bénéficiaires est très faible, et ne constitue donc pas un obstacle à la reprise d'emploi (Schneider, 2008). Une proportion non négligeable de bénéficiaires au chômage sont confrontés à des problèmes sociaux (de garde d'enfants, de santé, etc.) (IAW, 2006 ; Knuth, 2007). Leur participation à la vie culturelle et sociale est très limitée (Christoph, 2008). Les parents célibataires, qui représentaient un quart

1. Cette absence, qui tient à la complexité des effets en jeu, contraste avec l'avalanche d'études sur l'impact des dispositifs ciblés publiées depuis leurs réformes, qui ne seront pas évoquées ici. Pour une synthèse récente, voir par exemple Bernhard *et al.* (2008) ; Jakobi, Kluge (2007).

Tableau 11. Taux moyen de sortie du chômage (moyenne annuelle des flux mensuels en pourcentage du stock de chômeurs enregistrés du mois précédent)

	Assurance chômage				
	Stock annuel moyen	Emploi non aidé	Emploi aidé	Formation	Autres
2005	2 091	8,7	0,1	2,0	6,0
2006	1 664	9,9	0,1	2,9	6,2
2007	1 253	12,2	0,1	4,3	7,3
2008	992	14,9	0,0	5,4	6,7
	Allocation de base				
	Stock annuel moyen	Emploi non aidé	Emploi aidé	Formation	Autres
2005	2 770	2,0	2,1	1,7	2,9
2006	2 823	2,5	2,1	1,5	4,2
2007	2 523	3,2	2,1	1,9	4,6
2008	2 269	3,1	2,2	2,1	4,1

2008 : Projections IAB.

Sources : Arbeitsagentur, Bach *et al.* (2008).

des bénéficiaires d'âge actif en décembre 2007 (Bundesagentur für Arbeit, 2008b), sont également ceux qui restent le plus longtemps dépendants de l'allocation (Graf, 2007). Ces résultats ne vont pas dans le sens d'une « trappe à chômage » ou à inactivité. Ils ne sont pas très différents de ceux que l'on observe en France pour les bénéficiaires du RMI (Elbaum, 2007).

En revanche, l'allocation assure une fonction de « légitimation » des salaires très faibles perçus par les temps très partiels dans certains secteurs de service, sans protéger de la pauvreté monétaire. Le niveau de vie garanti par l'allocation de base est inférieur au seuil de pauvreté de 60 % du revenu équivalent médian dans la plupart des configurations familiales (OCDE, 2007¹). Près des deux tiers des bénéficiaires de l'allocation, qu'ils travaillent ou non, sont en situation de pauvreté monétaire (Goebel, Richter, 2007). Au cours des quatre premiers mois de 2008, environ un quart des bénéficiaires d'âge actif avaient également un emploi salarié², une proportion en constante augmentation depuis 2005 (19 % cette année-là). La moitié d'entre eux occupent un *minijob* (Bundesagentur, 2008c ; Bruckmeier *et al.*, 2008). Une proportion importante travaille dans les services aux entreprises, le secteur des HCR, le commerce, et ils ont la probabilité la plus élevée d'avoir de manière durable recours à l'allocation – qu'ils perdent

leur emploi ou non (Bruckmeier *et al.*, 2007). En contrepartie, une forte majorité de salariés à temps plein n'ont recours à l'allocation que de façon temporaire (Bruckmeier *et al.*, 2007 ; Bruckmeier *et al.*, 2008). Lorsqu'ils y ont recours durablement, ils sont pour un quart dans le secteur des services aux entreprises (Bruckmeier *et al.*, 2007).

En assouplissant les règles d'obligation alimentaire notamment entre parents et enfants adultes par rapport à l'aide sociale, en relevant le plafond de revenu pour lequel il est possible d'avoir recours à l'allocation et en atténuant la stigmatisation associée au dernier filet de sécurité, les réformes ont contribué à faire « émerger » la pauvreté cachée. On estime qu'entre 43 % et 67 % de personnes potentiellement éligibles n'avaient pas recours à l'aide sociale dans les années 1990 et au début des années 2000 (Frick, Groh-Samberg, 2007), et des simulations conduites pour l'année 2004 montrent – mais sans changement de comportement – que le nombre de personnes qui auraient pu être éligibles en 2004 est assez proche de celui qui a effectivement eu recours à la nouvelle allocation en 2005 (Becker, 2007).

Pression concurrentielle à la reprise d'un emploi, équilibre des droits et des devoirs

Les réformes ont clairement renforcé la pression concurrentielle à la reprise d'un emploi. Interrogées à l'automne 2005 et à l'automne 2006 les entreprises ont fait état de concessions salariales accrues de la part des chômeurs dans leurs recrutements, mais moins fréquentes en 2006, avec un taux de chômage qui avait déjà amorcé sa forte décline (Kettner, Rebien, 2007). Si les évaluations empiriques *ex-post* sur le salaire de réservation des chômeurs sont rares, il est en revanche assez certain que les réformes ont accru la pression financière à la reprise d'un emploi (et le risque d'exposition à la pauvreté par la même occasion). Une majorité des anciens bénéficiaires de l'ancienne aide sociale et de l'assistance sociale ont vu leur revenu de remplacement baisser avec les réformes, de 30 % en moyenne (Goebel, Richter, 2007). Les pressions ont été fortes pour les chômeurs seniors de longue durée anciennement bénéficiaires de l'assistance chômage, qui ont vu leur niveau de revenu de remplacement baisser et ont été contraints jusqu'à fin 2007 (à partir de 58 ans) de liquider leur pension de vieillesse dès l'âge minimum requis, avec décote éventuelle, pour pouvoir bénéficier d'une dispense de recherche d'emploi. Les réformes n'ont pas permis de réaliser les économies initialement prévues compte tenu de la sous estimation du nombre d'allocataires, mais le coût moyen par tête de l'indemnisation du chômage a baissé (Bach, Spitznagel, 2008). Le nombre de sanctions prononcées a fortement augmenté pour les chômeurs relevant de l'assurance chômage, mais est resté faible pour les bénéficiaires de l'allocation de base (Bundesagentur, 2008a).

1. Les anciens calculs de l'OCDE tendaient à surestimer le montant de l'aide sociale en majorant le montant des allocations logements (Chagny, 2005). Dans la nouvelle édition de la publication « prestations et salaires », les loyers pris en compte sont plus en ligne avec les montants effectivement versés.

2. La mesure du nombre de bénéficiaires cumulant un travail avec l'allocation diffère selon le concept et la source retenue. Les chiffres cités ici portent sur les personnes cumulant l'allocation et un emploi salarié à la fin du mois (Bundesagentur für Arbeit, 2008c). Pour plus de détails, voir Bruckmeier, Graf et Rudolph (2008).

En dépit de la réorientation des dispositifs ciblés vers les bénéficiaires de l'allocation de base ¹, leur taux de participation à des mesures de la politique de l'emploi est resté faible ². L'accent a été mis sur la logique de *workfare*, les jobs à 1 € et sur les mesures de formation courte. Les objectifs de suivi individuel n'ont pas été atteints (Knuth, 2007 ; Konle-Seidl, 2008 ; Deutscher Bundestag, 2008).

Les effets sur l'emploi et les salaires

C'est évidemment sur ces effets que les controverses sont les plus vives (*cf. supra*). Les réformes ont contribué à accroître la part des emplois non standards dans l'emploi total (tableau 12, graphique 6). La part des *minijobs* à titre principal, des *midijobs* et de l'emploi indépendant (*via* les *Ich AG*) a fortement progressé de 2003 à 2004-2005. Ces deux dispositifs ont fait l'objet d'ajustements en 2006. Le taux de cotisation employeur a été majoré pour les *minijobs*, les *Ich AG* remplacé par un dispositif moins incitatif. La croissance des *minijobs* exercés à titre d'activité secondaire a été ininterrompue depuis 2004. L'intérim a connu une véritable explosion depuis 2005, et la part des CDD ne cesse d'augmenter depuis le milieu des années 1990. Les effets sur les créations nettes d'emploi et l'efficacité comme instrument de la politique de l'emploi sont moins évidents. La réforme des *minijobs* a ainsi permis de faire sortir des emplois du travail au noir (RWI, 2004), mais des effets de substitution à des emplois réguliers se sont produits, notamment dans le commerce de détail et les HCR (Brandt, 2006). Les *minijobs* sont majoritairement occupés par des femmes, des retraités et des étudiants (RWI 2004), et les transitions vers l'emploi régulier peu fréquentes, à la différence des *midijobs* (Fertig, Kluge, 2006). L'effet sur la réintégration sur le marché du travail n'est pas avéré pour les jobs à 1 € (Wolff, Hohmeyer, 2008 ; Bundestag, 2008), pour lesquels des effets de substitution ont également été mis en évidence dans les secteurs non marchands (Hohendanner, 2007). Seuls 30 % des intérimaires trouveraient un poste régulier à l'issue de leur mission, la moitié au bout d'un an auprès d'une entreprise auprès de laquelle ils ont été placés. Des effets de substitution avec des emplois réguliers ne sont pas non plus exclus (Promberger, 2008).

La pression concurrentielle exercée sur les chômeurs et la montée en charge d'emplois rémunérés bien en deçà des minima conventionnels ont renforcé les pressions déflationnistes sur les salaires. Pour les seuls *minijobs*, la croissance des inégalités de salaires horaires est ainsi inférieure d'un tiers sur les années 2000-2005 en les excluant (Brenke, 2008).

1. 36 % des participants en 2005, 58 % en 2007.
 2. 13,3 % des effectifs potentiellement « activables » en 2005, 22,7 % en 2007 (Bundesagentur, 2008d).

Tableau 12. Structure de l'emploi

Niveaux	Emploi intérimaire		Emploi intérimaire non salarié		Emploi salarié intérimaire							Emploi salarié intérimaire				
	Total	En milliers	Total	En milliers	Dont emplois aidés (aides à la création d'entreprises)	En milliers	Total	Dont em- plois aidés (dispositifs ciblés)	Dont minijobs (emploi principal)	Dont midijobs (emploi principal)	Dont temps partiel	Dont CDD	Dont intérim	En % de l'emploi intérimaire salarié	En % de l'emploi sa- larié hors apprentis, stagiaires, cursus de formation	En % de l'emploi sa- larié
1995	37 599	3 753	31	33 847	465	-	-	20,3	-	-	5,0	0,5	0,9	0,5	0,9	0,5
2000	39 144	3 914	43	35 230	496	-	-	27,2	-	-	7,0	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9
2003	38 727	4 072	114	34 655	468	4 337	304	30,1	304	6,8	8,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
2005	28 850	4 360	323	34 491	345	4 771	840	32,7	840	8,3	8,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2007	39 766	4 449	248	35 317	380	4 862	1 141	33,7	1 141	8,8	8,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
					497											
Evolution en moyenne annuelle																
1995-2000	309	32	2	277	1	-	-	540	-	-	135	32	32	32	32	32
2000-2003	-139	53	24	-192	-41	-	-	280	-	-	-53	1	1	1	1	1
2003-2005	62	144	105	-82	18	217	268	432	268	432	210	57	57	57	57	57
2005-2007	458	45	-38	413	58	45	151	310	151	310	135	136	136	136	136	136

Sources : Emploi intérimaire : Statistisches Bundesamt Comptes nationaux ; emplois aidés, *mini midijobs*, intérim : Arbeitsagentur für Arbeit ; taux de temps partiel : IAB, taux de CDD : Statistisches Bundesamt, 2008.

L'enrichissement du contenu en emploi est loin d'être établi pour la période récente (*cf. supra*). En revanche, la conjonction des réformes des retraites et de celles du marché du travail a très vraisemblablement contribué à l'augmentation du taux d'emploi des seniors (Eichhorst, 2007b). Il reste que si le taux d'emploi des seniors a progressé, il en va de même pour leur taux de chômage, certains chômeurs ayant reporté la liquidation de leur pension de vieillesse afin de ne pas subir de décote¹ (Brussig *et al.*, 2008), mais une proportion très élevée (de 48 à 61 %) de seniors ayant connu des situations précaires avant leur retraite (*minijobs*, chômage intermittent) ont été contraints de liquider leur pension de retraite avec une décote parfois très conséquente (Brussig *et al.*, 2008)².

Conclusion

Dans leur logique, les réformes du marché du travail mises en œuvre en Allemagne visaient à abaisser le coût du travail, à miser sur le développement du secteur des bas salaires pour favoriser l'emploi des travailleurs non qualifiés, à introduire davantage de responsabilité dans les revenus non liés à une activité dans une logique de droits et de devoirs, à rompre avec les politiques de retrait précoce du marché du travail des seniors, à accroître la flexibilité du marché du travail.

Au tournant 2007-2008, certains des objectifs poursuivis ont bien été atteints. Le basculement vers l'impôt du financement des mesures de politique active destinées aux bénéficiaires de la nouvelle allocation de base, joint aux efforts de rationalisation des dépenses actives, à la forte baisse des effectifs de chômeurs et à l'introduction de la TVA sociale ont permis de baisser de 3,2 points le taux de cotisations sociales à l'assurance chômage entre 2005 et 2008. En 2008, le taux institutionnel de cotisations sociales s'est pour la première fois depuis 1996 établi au seuil symbolique de 40 %. La modération salariale à l'œuvre depuis le milieu des années 1990 s'est dans un premier temps accentuée. Le marché du travail a gagné en flexibilité, *via* le développement des emplois atypiques et l'accroissement de la dispersion des salaires. La part des salariés faiblement rémunérés s'est fortement accrue, mais la part des travailleurs pauvres reste inférieure à celle de la moyenne des pays de l'Union européenne³, compte tenu des configurations familiales et des transferts sociaux. Le rythme de croissance

des gains de productivité horaire dans certains secteurs de services à faible valeur ajoutée est très faible, et donc, symétriquement, leur contenu en volume de travail élevé. La modération salariale a contribué au redressement de la compétitivité coût et des marges dans l'industrie, à solder le choc de la réunification et au retour en force des exportateurs allemands, au détriment de leurs concurrents de la zone euro.

Les réformes n'ont en revanche que peu contribué à améliorer la situation des personnes ayant un faible niveau d'instruction et à faire émerger les gisements d'emploi dans les services intensifs en main d'œuvre peu qualifiée. La réintégration sur le marché du travail des chômeurs les plus éloignés du marché du travail est restée très en deçà des espérances, alors même que leurs prétentions salariales sont très faibles. En favorisant la montée en charge d'emplois rémunérés en deçà des minima conventionnels, souvent occupés par des personnes disposant d'autres sources de revenus (les femmes au foyer, les étudiants, les retraités) les réformes ont accentué la dualisation de l'économie allemande. La conjonction faible gains de productivité/bas niveaux de salaires/modération salariale dans les services aux particuliers à faible valeur ajoutée a été peu génératrice de revenus et de croissance de la demande intérieure, et ce d'autant plus que les gains de productivités dégagés dans les secteurs performants à l'exportation n'ont que peu été redistribués en salaires.

L'une des clefs de lecture des réformes du marché du travail réside dans le fait qu'elles ont révélé et poursuivi une dynamique de moyen terme de transformation de l'Etat social, de sorte qu'il serait délicat de vouloir isoler leurs effets de ceux de la correction du choc de la réunification, des mutations du système productif, des politiques de déréglementation des services publics, des réformes des autres branches la protection sociale, de l'affaiblissement du pouvoir syndical, ou encore du *policy mix*. Les réformes du marché du travail ont favorisé l'accroissement des inégalités salariales mais aussi fait émerger une partie de la pauvreté cachée. En transformant le système allemand de protection contre le risque chômage en un système à double vitesse venant également en aide aux travailleurs pauvres, les réformes ont assuré une fonction de légitimation des très faibles salaires associés aux petits boulots. Mais celle-ci s'est avérée plus coûteuse pour les finances publiques que prévu. Les réformes ont ainsi aussi contribué à raviver les critiques, quasi unanimes, à l'encontre des *minijobs* (Fuest *et al.*, 2008), et à faire avancer le débat sur l'instauration de salaire minima, qui s'est soldé par l'adoption, à l'automne 2007, d'un compromis permettant l'extension de la couverture des salaires minima de branche (Bispinck, Schulten, 2008).

1. Les réformes ne se sont pas accompagnées d'un report supplémentaire de l'âge de liquidation des pensions de vieillesse, qui est resté quasiment stable de 2005 à 2007 (63,1 ans en 2007), après avoir augmenté de près d'un an entre 1999 et 2004. (Deutsche Rentenversicherung, 2008).

2. En moyenne, 51,1 % de l'ensemble des nouveaux retraités ont subi une décote en 2007, contre 50,7 % en 2005, 11,7 % en 2000 (Deutsche Rentenversicherung, 2008).

3. En 2006, la part des travailleurs pauvres (au seuil de 60 %) était de 5 % en Allemagne, contre 7 % dans la moyenne de l'UE15 (Allègre, 2008). Sur la base de la même source (l'enquête EU-SILC), mais d'un champ différent, le gouvernement chiffrait en 2005 la part des travailleurs pauvres à 5 % (Bundesregierung, 2008).

Références bibliographiques

- Allègre G. (2008), « Working Poor in the EU: an Exploratory Comparative Analysis », *Document de travail OFCE*, n° 2008-35.
- Auer P., Cazes S. (eds) (2002), « Employment Stability in an Age of Flexibility », BIT.
- Bach H.U., Spitznagel E. (2008), « Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken », *IAB Kurzbericht*, n° 14.
- Bach H.U., Gartner H., Klinger S., Rothe Th., Spitznagel E. (2008), « Projektion 2009. Der Arbeitsmarkt trifft auf der Stelle », *IAB Kurzbericht* n° 13.
- Bachmann R., Burda M. (2007), « Sectoral Transformation, Turbulence and Labour Market Dynamics in Germany », *SFB Discussion Paper 2007-008*.
- Bäcker G. (2008), « SGB II : Grundlagen und Bestandsaufnahme », in Klute J., Kotlenga S. (eds.) *Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme- Analysen- Perspektiven*, Universitätsverlag Göttingen.
- Becker I. (2007), « Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II Grenze », *DIW SOEP Paper*, n° 4-2007, Februar.
- Bellmann L., Kühl A. (2007), *Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB Betriebspanels*, Hans Böckler Stiftung
- Bernhard S., Hohmeyer K., Jozwiak E., Koch S., Kruppe T., Stephan G., Wolff J. (2008), « Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen », *IAB Forschungsbericht*, n° 2.
- Bispinck R. (2005), « Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik », *WSI Mitteilungen*, n° 58.
- Bispinck R. (2006), *Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft*, WSI Tariffhandbuch.
- Bispinck R., Schulten T. (2008), « Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösung oder gesetzlicher Mindestlohn? », *WSI Mitteilungen*; n° 3.
- Blot C. (2007), « Les Allemands sont-ils à l'abri de l'appréciation de l'euro ? », *Clair & Net OFCE*, juillet.
- Bosch G. (2002), « Die sogenannte Dienstleistungslücke in Deutschland », *Graue Reihe des IAT*, 01.
- Bosch G., Kalina T. (2008), « Low-Wage Work in Germany: an Overview », in Bosch G., Weinkopf C. (dir.), *Low Wage Work in Germany*, Russel Sage Foundation.
- Brandt N., J.M. Burniaux, R. Duval (2005), « Assessing the OECD Job Strategy – Past Reforms Developments and Reforms », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 429.
- Brandt T. (2006), « Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven », *WSI Mitteilungen*, n° 8.
- Brandt T., Schulten T. (2008a), « Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland », in Brandt T., Schulten T., Sterkel T., Wiedermuth G. (dir.), *Europa, im Ausverkauf, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in ihre Folgen für die Tarifpolitik*, Hamburg.

- Brandt T., Schulten T. (2008b), « Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags », *WSI Mitteilungen*, n° 10.
- Brautzsch H-U. (2008), « Zur Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarkt im Aufschwung », *WSI Mitteilungen*, n° 9.
- Brenke K. (2007), « Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland », *DIW Wochenbericht* n° 6.
- Brenke K. (2008), « Jahrelang Trend Zunehmender Lohnspreizung gestoppt », *DIW Wochenbericht*, n° 38.
- Brenke K., Eichhorst W. (2008), « Leiharbeit breitet sich rasant aus », *DIW Wochenbericht* n° 19.
- Bruckmeier K., Graf T., Rudolph H. (2007), « Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit », *IAB Kurzbericht*, n° 22, 30. November.
- Bruckmeier K., Graf T., Rudolph H. (2008), « Working Poor: Arm oder bedürftig ? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten », *IAB Discussion Paper*, n° 34.
- Brussig M., Knuth M., Wojtkowski S. (2008), « Die Erwerbstätigkeit im Alter steigt – die Beschäftigungslosigkeit auch », *WSI Mitteilungen*, n° 11-12.
- Bundesagentur für Arbeit (2004), « Mini- und Midijobs in Deutschland: Sonderbericht », Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008a), « Arbeitsmarkt 2007 », Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008b), « Grundsicherung für Arbeitsuchende: Bedarfe, Leistungen und Haushaltsbudget », Juli, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008c), « Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbezieher », <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/l.html>.
- Bundesagentur für Arbeit (2008d), « SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen. Daten. Fakten », Nürnberg.
- Bundesregierung (2008), « *Lebenslagen in Deutschland* », Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- Carlin W., Soskice D. (2009), « German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions », *Socio Economic Review*, Vol. 7, n° 1, January.
- Caroli E., Gautié G. (2008), « Low-Wage Work; the Political Debate and Research Agenda in France », in Caroli E., Gautié J (dir.), *Low Wage Work in France*, Russel Sage Foundation.
- Chagny O. (2005), « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRE*, n° 48.
- Chagny O., Duclos L. (2006), « La réforme des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi en Allemagne », Note de veille n°23 du Centre d'Analyse Stratégique, août.
- Chagny O., Monperrus-Veroni P. (2007), « Les paramètres de la réforme : une comparaison France-Allemagne », *Retraite et Société*, n° 50.
- Christoph B. (2008), « Was fehlt bei Hartz IV? », *ISI 40, Sozialberichterstattung Gesellschaftliche Trends Aktuelle Informationen*, Juli.

- Commission européenne (2002), « Germany's Growth Performance in the 1990s », *Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper*, n° 170.
- Commission (2004), « Employment in Europe ».
- De Backer K., Yamano N. (2007), « Mesurer la mondialisation à l'aide des tableaux internationaux d'entrées-sorties », Document de travail STI 2007/8, OCDE.
- Deutsche Bundesbank (2005), Monatsbericht n° 7, Frankfurt am Main.
- Deutsche Rentenversicherung (2008), *Rentenversicherung in Zahlen*.
- Deutscher Bundestag (2008), *Bericht des Bundesrechnungshofes über die Wirkungslosigkeit von Ein-Euro-Jobs*, Drucksache 16/9545, Juni.
- Düstmann C., Ludsteck J., Schönberg U. (2008), « Revisiting the German Wage Structure », *Journal of Labor Economics*, 24(2).
- Eichhorst W. (2007a), « The Gradual Transformation of Continental European Labor Markets: France and Germany Compared », *IZA Discussion Paper*, n° 2675, March.
- Eichhorst W. (2007b), « Von der Frühverrentung zum längeren Erwerbsleben: Transferleistungen, Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung », *IZA Discussion Paper*, n° 3262, Dezember.
- Elbaum M. (2007), « Protection sociale et solidarité en France », *Revue de l'OFCE*, n° 102.
- Ellguth P., Kohaut S. (2007), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel 2006 », *WSI Mitteilungen*, n° 9.
- Ellguth P., Kohaut S. (2008), « Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden », *IAB Kurzbericht*, n° 16.
- Erkel-Rousse H., Sylvander M. (2008), « Externalisation à l'étranger et performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne », in Fontagné L. et Gaulier G. (2008), *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 81.
- Fels G., Heinze R.G., Pfarr H., Schmid G., Streeck W. (2001), « Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Thesen der Benchmarking-Gruppe », Berlin.
- Fels G., Heinze R.G., Pfarr H., Streeck W. (1999), « Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer », Berlin.
- Fertig M., Kluge J. (2006), « Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 75.
- Fontagné L., Gaulier G. (2008), *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 81.
- Frick J.R., Groh-Samberg O. (2007), « To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error », *DIW SOEP Paper*, n° 53, October.
- Fuest C. et al. (2008), « Existenzsicherung und Erwerbsanreiz », Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.
- Gernandt J., Pfeiffer F. (2007), « Rising Wage Inequality in Germany », *SOEP Papers on Multidisciplinary Data Research*, n° 14.
- Giesecke J., Verwiebe R. (2008), « Die Lohnentwicklung in Deutschland zwischen 1998 und 2005 – Wachsende Ungleichheit », *WSI Mitteilungen*, n° 2.
- Giraud O., Lechevalier A. (2008), « Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail ? », *Note du Cerfa*, n° 54, avril.
- Goebel J., Richter M. (2007), « Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern », *DIW Wochenbericht*, n° 50, Dezember.
- Gonzales L. (2002), « L'incidence du recours à l'intérim sur la mesure de la productivité du travail des branches industrielles », *Economie et Statistique*, n° 357-358.
- Graf T. (2007), « Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig », *IAB Kurzbericht*, n° 17, 12, septembre.
- Guilloux A., Bénard S. (2008), « Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », *Note de veille du Centre d'analyse stratégique*, n° 96.
- Harlen C.M. (2002), « Schröder's Economic Reforms: the end of Reformstau? », *German Politics*, n° 11, 1. April.
- Hege A. (1999), « "Fin de la modestie" : crise ou européanisation des stratégies salariales ? », *Chronique Internationale de l'IREs*, n° 60, septembre 1999.
- Hege A. (2004), « Allemagne : Retour aux 40 heures ? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 90, septembre.
- Hege A. (2005), « Les salarié(e)s précaires, l'emploi normal et la représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 97, novembre.
- Hege A. (2006), « Allemagne : Un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ? » *Chronique internationale de l'IREs*, n° 103, novembre.
- Hierming B., Jaehrling K., Kalina T., Vanselow A., Weinkopf C. (2005), « Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen », *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Dokumentation*, n° 550.
- Hohendanner C. (2007), « Verdrängen ein euro jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben », *IAB Discussion Paper*, n° 08.
- Hohendanner C. (2008), « Befristet Beschäftigte: Gut positioniert mit Hoffnung auf Anschluss », *IAB Forum*, n° 1.
- Horn G., Logeay C., Stephan S., Zwiener R. (2007), « Preiswerte Arbeit in Deutschland Auswertung der aktuellen Eurostat Arbeitskostenstatistik », *IMK Report* n° 22, September.
- Horn G., Logeay C., Stapff D. (2007), « Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung », *IMK Report*, n° 20.
- Horn G., Logeay C., Zwiener (2008), « Wer profitiert vom Aufschwung », *IMK Report*, n° 27, mars.
- IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2006), « Struktur der Bedarfsgemeinschaften und der Arbeitslosigkeit in den SGB II-Trägereinheiten mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung. Ein Vergleich der Situation zum 31. Dezember 2005 », *Quartalsbericht*, Juli, Tübingen.

- Jacobi L., Kluge J. (2006), « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 2100, April.
- Jahn E.J. (2008), « Reassessing the Wage Penalty for Temps in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3663.
- Kalina T., Weinkopf C. (2008), « The Increase of Low Wage Work in Germany – An Erosion of Internal Labor Markets? », 28th International Working Party on Labour Market Segmentation, Aix en Provence, 5-7 July.
- Kettner A., Rebien M. (2007), « Hartz-IV-Reform Impulse für den Arbeitsmarkt », *IAB Kurzbericht*, n° 19, 1. October.
- Klodt H., Maurer R., Schimmelpfennig A. (1996), « Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft », *Kieler Studien*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen.
- Knuth M. (2007), « Implementing the New Basic Allowance for Job Seekers in Germany », *Peer Review*, 17-18 April.
- Kohaut S., Schnabel C. (2006), « Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung », *Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg Diskussionspapiere*, n° 41.
- Konle-Seidl R. (2008), « Changes in the Governance of Employment Services in Germany Since 2003 », *IAB Discussion Paper*, n° 10.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), « Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market », *Oxford University Press*, Toronto.
- Lehndorff S. (2005), « Arbeitszeitregulierung unter Druck », in M. Kronauer, Linne G. (dir.), *Flexicurity, Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Hans Böckler Stiftung.
- Logeay C., Riezler K. (2008), « Réformes du marché du travail en Allemagne – aucun effet sur l'emploi et aggravation des déséquilibres en Europe », *Revue de l'IRES*, n° 56.
- Loquet G. (2008), « Les mouvements de main d'œuvre en 2006 », *Premières Informations Premières Synthèses de la DARES*, n° 16.3, avril.
- Ludwig U., Brautzsch H-U (2008), « Globalisierung und Beschäftigung – eine Untersuchung mit der Input-Output Methode », *IMK Studies*, n° 1.
- Müller K.U., V. Steiner (2008), « Would a Legal Minimum Wage Reduce Poverty? A Microsimulation Study for Germany », *DIW Discussion Papers*, n° 791.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2007), *Prestations et salaires 2007*, Paris.
- OCDE (2008), *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*.
- OFCE (2006), « France, le coût d'outre-Rhin », *Revue de l'OFCE*, n° 97.
- Prasad E.S. (2004), « The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation », *IMF Staff Papers*, Palgrave Macmillan Journals, vol. 51(2).
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), « Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur », *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008*, avril.

- Röger W., in't Veld J. (2002), « Some Selected Simulation Experiments with the European Commission's QUEST Model », *European Commission Economic Paper*, n° 178.
- Rudolph H. (2005), « Beschäftigungsformen: ein Maßstab für Flexibilität und Sicherheit? », in Kronauer M., Linne G. (dir.), *Flexicurity, Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Hans Böckler Stiftung.
- RWI (2004), *Aspekte der Entwicklung der Minijobs*, Abschlussbericht, Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, August.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*.
- Schneider J. (2008), « The Effect of Unemployment Benefit II Sanctions on Reservation Wages », *IAB Discussion Paper*, n° 19.
- Schulten T., Bispinck R., Schäfer C. (dir.) (2006), *Minimum Wages in Europe*, ETUI-REHS.
- Seifert H. (2006), « Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht? » *WSI Mitteilungen*, November.
- Seifert H. (2007), « Arbeitszeit – Entwicklungen und Konflikte », *Politik und Zeitgeschichte*, n° 4-5.
- Sinn H.W. (2005), *Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, Econ, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2007), *Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes*, Fachserie 14 Reihe 6.
- Stiroh K.J. (2002), « Information Technology and the U.S. Productivity Revival: What Do the Industry Data Say? », *American Economic Review*, vol. 92, n° 5.
- Streek W. (1994), « Modérations salariales sans politique des revenus : institutionnalisation du monétarisme et syndicalisme en Allemagne », in Boyer R., Dore R. (dir.), *Les politiques de revenus en France*, La Découverte, Paris.
- Veil M. (2005), « Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janvier.
- Visser J. (2006), « Union Membership Statistics in 214 Countries », *BLS Monthly Labor Review*, n° 129(1).
- Wolff. J., Hohmeyer K. (2008), « Für ein paar Euro mehr », *IAB Kurzbericht*, n° 2.