

Focus 1

Allemagne : comment expliquer l'évolution du chômage depuis 1970 ?

- Les périodes de hausse du chômage entre les années 1970 et 1980 s'expliquent en grande partie par des chocs exogènes. Ces chocs ne peuvent être à l'origine de la persistance d'un taux de chômage élevé.
- Le taux de chômage dit « naturel » (NAIRU) a connu une tendance à la hausse en Allemagne. Cette dérive a pour origine l'interaction de chocs exogènes et des institutions gouvernant ou affectant le fonctionnement du marché du travail.

Comment expliquer l'évolution du taux de chômage ?

Afin de saisir le contenu des réformes du marché du travail lancées en 2002 (les lois Hartz)¹, il est essentiel de comprendre les déterminants du glissement tendanciel du chômage allemand. Sur la période 1998-2004, l'Allemagne est le pays de l'UE-12 qui a connu les plus faibles performances macro-économiques, notamment en terme d'emploi. Le taux de chômage (mesure harmonisée) est passé de 8,8% en 1998 à 9,5% en 2004, alors que, dans l'UE-12, il est tombé de 10,0% à 8,8%. De 2004 à 2005, cette tendance s'est poursuivie : le taux de chômage a connu un pic à 9,7% au 1^{er} trimestre 2005, avant de redescendre à 8,9% au 1^{er} trimestre 2006.

Evolution du marché du travail sur longue période

Entre 1970 et 2005, le taux de chômage en Allemagne de l'Ouest est passé de 0,6% à 9,9%.

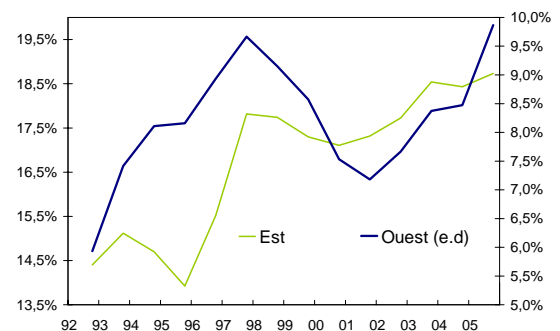
Depuis le début des années 1990, le chômage de longue durée (12 mois et plus) n'a cessé d'augmenter en Allemagne. Il est passé de 46,8% du chômage total en 1990 à 51,8% en 2004. Cette évolution a provoqué une explosion du nombre de bénéficiaires de l'assistance chômage et de l'aide sociale. En 2003, sur un total de 4 millions de chômeurs indemnisés, la moitié bénéficiaient de l'assistance chômage (que perçoivent les chômeurs de longue durée). Le chômage de longue durée touche davantage les salariés les plus âgés (tableau 1) et ce phénomène s'est accentué durant les années 1990.

Le chômage affecte davantage les salariés les moins qualifiés. En 2003, le taux de chômage s'élevait à 5,2% pour les diplômés de l'enseignement supérieur, à 10,2% pour ceux ayant un niveau de deuxième cycle de l'enseignement secondaire et à 18% pour ceux avec un niveau inférieur.

Contrairement à de nombreux autres pays européens, l'Allemagne ne connaît pas de problème particulier pour intégrer les plus jeunes sur le marché du travail. Le taux de chômage des 15-24 ans était de 8,4% en 1990 et de 10,6% en 2003.

Dans l'UE-15 ce taux est resté proche de 15%. Cet écart provient très certainement du système allemand d'apprentissage. Par contre, le taux de chômage des employés âgés de 55 à 64 ans est plus élevé en Allemagne qu'ailleurs : il atteignait 7,7% en 1990, a connu un pic au début des années 2000 (12,3% en 2000), puis est redescendu à 11,3% en 2004. Dans l'UE-15, il était de 5,7% en 1990, de 7,5% en 2000 et de 6,3% en 2004.

Graphique 1 : Evolution du taux de chômage en Allemagne de l'Est et de l'Ouest depuis 1992



Source : Bundesbank

Tableau 1 : Part du chômage de longue durée dans le chômage total (en pourcentage, pour chaque tranche d'âge)

Tranche d'âge	1992	1998	2004
15-64	33,5	52,6	51,8
15-24	21,6	29,9	26,7
25-49	29,6	50	51,1
50-64	47,5	65,1	65,4

Source : Eurostat

Des chocs exogènes peuvent expliquer la montée du chômage entre les années 1970 et les années 1980, mais pas la dérive à la hausse du taux de chômage naturel...

Les périodes de hausse du taux de chômage allemand depuis les années 1970 n'ont pas les mêmes origines. Jusqu'à la première moitié des années 1980, les hausses du taux de chômage peuvent s'expliquer, comme d'ailleurs pour la plupart des pays européens, par des chocs exogènes.

Suite au premier choc pétrolier, le taux de chômage en Allemagne de l'Ouest a plus que doublé en un an, passant de 1,1% en 1973 à 2,4% en 1974, pour atteindre un pic à 4% en 1976, et n'est pas revenu à son niveau du début des années 1970. Dans l'UE-15 le taux de chômage est passé de 2% au début des années 1970 à 5% à la fin des années 1970. On peut expliquer cette tendance en Allemagne (et plus largement en

¹ Voir « Réformes et compétitivité : où en est la vieille Europe ? » Conjoncture Avril 2005 n°3, BNP Paribas

Europe) par l'existence de rigidités, notamment salariales ; la hausse des prix du pétrole ne s'est pas accompagnée d'une baisse suffisante des salaires réels pour maintenir le niveau de plein emploi. La progression du taux de chômage dans la première moitié des années 1980, quant à elle, s'explique par un revirement de la politique monétaire accommodante menée en réponse au deuxième choc pétrolier. Au début des années 1980, le taux d'inflation allemand atteignait en moyenne 5% et l'inflation européenne avoisinait 12%. Face à cette flambée des prix, l'ensemble des Banques centrales européennes ont resserré leur politique monétaire. L'inflation est revenue en dessous de 2% dès 1985 en Allemagne, mais au prix d'une explosion du taux de chômage. Celui-ci est passé de 3,4% en 1980 à 8,2% en 1985. Par la suite, alors que globalement l'inflation s'est stabilisée, le taux de chômage est resté à des niveaux bien supérieurs à sa valeur de la fin des années 1970. Ceci implique que le taux de chômage naturel a durablement augmenté.

La comparaison de l'évolution des marchés du travail européens et américain permet de conclure que la persistance de taux de chômage élevés dans certains pays européens ne peut s'expliquer uniquement par des chocs. On peut en effet difficilement imaginer que les effets des deux chocs pétroliers puissent encore se faire ressentir aujourd'hui. Toutefois, le mode de fixation des salaires en Allemagne, très longtemps centralisé, peut expliquer pourquoi l'impact des chocs pétroliers a eu un effet durable sur le marché du travail².

... qui a son origine dans l'interaction entre les chocs et les institutions affectant le fonctionnement du marché du travail

On peut décomposer les institutions en trois grandes catégories ;

- celles encadrant le mode de fixation des salaires ;
- celles affectant la situation des chômeurs ;
- celles régissant les relations salariés-employeurs (dans lesquelles nous incluons aussi le système de taxation du travail).

Il est assez clair aujourd'hui que ces différentes institutions³ sont en grande partie à l'origine des mauvaises performances du marché du travail allemand et qu'elles ont contribué à la persistance des conséquences des différents chocs ayant affecté l'économie allemande. Plus généralement, sur la période 1961-1995, la hausse du taux de chômage dans les pays de l'OCDE peut être expliquée aux deux tiers par la hausse de la taxation du travail et celle des prestations chômage⁴. La protection de l'emploi, quant à elle, y contribue pour 16%.

Suite à la hausse importante du chômage dans la première moitié des années 1980, afin de limiter l'impact social, en 1985

et 1987, l'Allemagne a rallongé la période d'indemnisation chômage pour les plus de 44 ans. Cela a eu pour effet d'abaisser la probabilité de sortie de chômage pour les plus de 44 ans⁵, en créant d'une part de fortes désincitations au retour à l'emploi. A l'époque où cette mesure avait été décidée, la montée du chômage n'était pas perçue comme permanente. Mais le chômage et le vieillissement de la population ont pesé sur le système d'assurance sociale, dont le financement a nécessité d'accroître les cotisations sociales qui à leur tour ont renchéri le coût du travail et ont ainsi contribué à une baisse de l'emploi.

Par ailleurs, l'Allemagne a immédiatement étendu à l'Est le système d'assurance sociale prévalent à l'Ouest. En outre, en 1991, les salaires de l'Est ont été négociés par les associations patronales de l'Ouest (rappelons qu'à l'aube de la réunification, les privatisations n'avaient pas encore commencé à l'Est). Afin de ne pas créer de mouvement important de main d'œuvre de l'Est vers l'Ouest, les salaires ont été fixés à des niveaux proches de ceux de l'Ouest. Or, la productivité du travail à l'Est était bien moindre qu'à l'Ouest. En 1991, elle ne représentait que 44% de celle à l'Ouest (le phénomène de « rattrapage » a tout de même fait passer ce chiffre à 73% en 2003). Les salaires nominaux à l'Est sont donc passés de 37% des salaires de l'Ouest, au début de la réunification, à 72% dans la seconde moitié des années 1990. Ce sont effectivement⁶ les salariés les moins bien rémunérés (donc *a priori* les moins productifs) qui ont proportionnellement été le plus impactés par la montée du chômage. La hausse des salaires a eu pour premier effet de provoquer la fermeture des unités de production les moins productives, et dans un second temps a provoqué une substitution du capital au travail (notamment par les nouveaux entrants qui ont utilisé des technologies plus intensives en capital...). Outre le phénomène de rattrapage, c'est ce qui explique la hausse importante de la productivité du travail à l'Est durant la première moitié des années 1990. Avec la convergence des systèmes d'assurance chômage, la hausse des salaires a créé une pression à la hausse sur les indemnités chômage, du fait de l'indexation des allocations sur le salaire passé. Ceci a engendré de fortes désincitations au travail, notamment pour les plus âgés et a accru le coût du chômage.

L'effet de la protection de l'emploi sur le taux de chômage est ambigu à la fois sur le plan empirique et sur le plan théorique. Sur le plan théorique, deux effets s'opposent. Le premier tend en faveur d'une baisse du taux de chômage puisque la protection de l'emploi implique moins de licenciement. Le second est négatif, puisque une protection de l'emploi contraignante implique moins d'embauches. Ce que l'on sait, c'est qu'une protection élevée de l'emploi en diminue les fluctuations le long du cycle, mais en contrepartie accroît le chômage longue durée. Certaines études ont montré que la protection de l'emploi peut faire baisser le taux d'emploi des jeunes et des plus âgés (voir OCDE perspectives pour l'emploi 2004).

² Voir Ecoweek 06-21 BNP Paribas, Mai 2005, Focus 2 "Allemagne : y a-t-il une évolution profonde du mode de fixation des salaires ?"

³ Bien évidemment ces différentes institutions interagissent entre elles. A titre illustratif, des indemnités chômage généreuses interagissent avec le mode de fixation des salaires : les salaires négociés seront d'autant plus élevés que les indemnités seront importantes.

⁴ S. Nickell, L. Nunziata et W. Ochel (2005) "Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?", *Economic Journal*, Janvier 2005

⁵ Hunt (1995) « The effect of unemployment compensation on unemployment duration in Germany » *Journal of Labour Economics* 13 88 – 120

⁶ Voir Hunt et Burda (2001) "From reunification to economic integration" *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 2001 et Hunt (1997) « The transition in East Germany: When is a ten fall in the gender gap bad news? » NBER 6167.

L'Allemagne possède un marché du travail très rigide (tableau 2), mais elle a toutefois opéré une dérégulation du marché du travail pour les emplois à temps partiel dont la proportion a considérablement augmenté. Celle-ci est passée de 2,3% de l'emploi total en 1990 à 5,9% en 2005 alors qu'en France elle est restée stable à 4,5%. La combinaison d'un système d'assurance chômage généreux et d'un système de protection de l'emploi plutôt sévère a conduit à l'exclusion du marché du travail de certaines catégories d'employés (les moins productifs et les plus âgés). A cela, il faut ajouter les rigidités salariales⁷, engendrées par la combinaison d'un système de négociation salariale qui a limité les écarts de salaires et a donc augmenté le coût des salariés les moins qualifiés relativement à leur productivité et d'un système d'allocations chômage généreux. L'Allemagne possède les taux de remplacement pour les chômeurs de longue durée parmi les plus élevés de l'OCDE⁸.

Selon le FMI, la rigidité du marché du travail, et les marges de manœuvre encore importantes pour déréguler le marché des biens, notamment celui des services, ont pesé sur les performances allemandes en matière d'emploi⁹. Ainsi, la croissance annuelle moyenne de l'emploi dans le secteur des services entre 1991 et 2005 a été de 1,2% en Allemagne, contre 2,1% en France et 1,9% au Etats Unis. Face à cette montée du chômage, et notamment à la croissance du nombre de chômeurs longue durée, l'Allemagne a initié des réformes du marché du travail en 2002¹⁰ (réformes Hartz).

Les réformes Hartz se sont traduites par la création de nombreux emplois peu qualifiés, grâce au statut de « mini-job » (emploi peu rémunéré bénéficiant d'allègements de charges sociales et fiscales). Une première évaluation des lois Hartz sur le marché du travail a été effectuée en février 2006 dans un rapport publié par le ministère fédéral du Travail. Les « mini-jobs » en activité principale sont passés de 4,2 millions en 2002 à 4,8 millions fin 2004 (les « mini-jobs » existaient avant 2002, mais la réforme entrée en application en avril 2003 en a élargi le champ d'application). Il faut ajouter à ce chiffre la création de « mini-jobs » en activité annexe qui se sont élevés à 1,7 million sur la même période. Au total, sur les 2,3 millions de « mini-jobs » créés à fin 2004, le rapport évalue à environ 1,7 millions les créations nettes d'emplois. Face à ce succès des mini-jobs, il faut toutefois souligner que l'emploi assujéti à cotisations sociales n'a cessé de décroître, passant de 70,3% en janvier 2002 à 66,9% en janvier 2006. Ainsi, pour améliorer sensiblement la situation sur le marché du travail, des réformes plus profondes, notamment en terme de flexibilisation, s'avèrent nécessaires.

Tableau 2 : Indices de protection de l'emploi

		Indice global	Emploi temporaire	Emploi à temps plein	Licenciements collectifs
Fin des années 1980	Allemagne	3,2	3,8	2,6	
	UE 15	2,7	3	2,5	
Fin des années 1990	Allemagne	2,5	2,3	2,7	3,5
	UE 15	2,3	2,2	2,3	3,4
	Allemagne	2,2	1,8	2,7	3,8
2002-2003	UE 15	2,1	2	2,3	3,4

Source: FMI

⁷ De nombreuses études ont documenté l'impact négatif des rigidités salariales le taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés. Voir par exemple E. Prasad (2000) « The unbearable stability of the german wage structure : evidence and interpretation » FMI, Février 2000

⁸ Taux de remplacement = rapport entre allocations perçus durant la période de chômage et salaire perçu lors du dernier emploi occupé. Voir OCDE

⁹ FMI country report n°17, janvier 2006

¹⁰ Voir « Réformes et compétitivité : où en est la vieille Europe ? » Conjoncture Avril 2005 n°3, BNP PARIBAS