

LA RÉFORME DES DISPOSITIFS CIBLÉS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN ALLEMAGNE

Analyse

L'Allemagne s'est engagée depuis 2002 dans un processus de réforme de grande ampleur de sa politique du marché du travail. Nous nous intéressons ici à la réforme des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi, amorcée dès 2002 par la loi *Job-Aktiv*, poursuivie par la loi Hartz¹ II, et qui vient de faire l'objet d'une première évaluation². Les petits boulots (les *Minijobs*) ont progressivement occupé une place centrale dans la stratégie de développement des emplois peu rémunérés en Allemagne. Ces emplois concrétisent **une politique d'allègements de cotisations sociales salariés ciblée sur les temps partiels d'une durée très courte**, qui diffère sensiblement de la politique d'allègements généraux de cotisations sociales employeurs mise en œuvre en France. Depuis l'entrée en vigueur de la loi Hartz II en avril 2003, les principaux **dispositifs ciblés du secteur marchand** (*Minijobs* et aides à la création d'entreprise *Ich AG*) ont connu une très forte montée en charge. Leur impact sur les créations nettes d'emploi n'est cependant pas établi, en raison principalement d'effets d'aubaine et de substitution.

La genèse des réformes

Depuis le milieu des années 1990, le débat public en Allemagne s'est focalisé sur la nécessité d'abaisser le coût du travail, afin de restaurer la compétitivité-

(1) Du nom de Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen, président de la commission d'experts mise en place en mars 2002.

(2) Bundesregierung, 2006, "Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt".

coût des entreprises, mise à mal par le choc de la réunification, mais également de développer les emplois de services, peu productifs et donc peu rémunérés. Si la réforme de l'indemnisation du chômage et de l'accompagnement des chômeurs a toujours été considérée comme prioritaire, elle devait être mise au service d'une politique de développement de l'emploi peu qualifié, préconisée par plusieurs experts, laquelle se serait appuyée sur une baisse des taux de cotisations sociales, compensée par une fiscalisation du financement de la protection sociale. L'objectif majeur des réformes du marché du travail était alors et reste encore : (1) d'abaisser le coût du travail, (2) de résorber le chômage de longue durée, qui touche en Allemagne près d'un chômeur sur deux. L'idée de réformer le financement de la protection sociale n'a finalement pas été retenue, en raison principalement de l'opposition des syndicats.

En définitive, c'est au seul champ de la politique de l'emploi qu'a été assigné le double objectif de résorption du chômage de longue durée et de développement des emplois peu qualifiés. Deux canaux ont alors été privilégiés : la réforme des dispositifs d'insertion sur le marché du travail et un durcissement des contraintes obligeant les chômeurs à revoir à la baisse leurs exigences salariales (ce que les économistes appellent le "salaire de réservation"). La référence à la "flexicurité", telle que l'OCDE a pu la formaliser³, n'était pas explicitement au cœur des recommandations de la commission Hartz de 2002,

(3) OCDE, 2004, "Perspectives de l'emploi".

en dépit de l'importance donnée aux notions "d'employabilité et d'activation des chômeurs". De même, l'assouplissement de la législation des contrats de travail standards est resté longtemps secondaire dans les débats, notamment parce que les partenaires sociaux ont privilégié la flexibilité du temps de travail plutôt que l'ajustement des effectifs.

Les dispositifs ciblés : une stratification des droits

La réforme des dispositifs ciblés marchands s'appuie d'abord sur une logique d'incitation à la reprise d'une activité. Les chômeurs de courte durée qui relèvent de l'assurance-chômage (moins de 12 à 18 mois d'inscription au chômage) se voient proposer une incitation financière à la reprise d'emploi. Quant aux chômeurs de longue durée, pris en charge par l'assistance sociale, ils sont désormais tenus d'accepter n'importe quelle offre d'emploi, y compris lorsque la rémunération est inférieure aux minima conventionnels, sous peine de sanctions financières qui pourraient aller jusqu'à la suppression de l'allocation, selon un projet de loi récent du gouvernement issu de la nouvelle coalition. De nouveaux dispositifs non marchands ont par ailleurs été mis en place en 2005 pour ces chômeurs, les "jobs à 1€", qualifiés d'"opportunités de travail" (*Arbeitsgelegenheiten*). Ces activités doivent être additionnelles. Elles sont cantonnées au secteur non marchand et peuvent conditionner, dans une logique de droits et de devoirs, le maintien de la prestation. La mise en œuvre de ces dispositifs ciblés débouche sur une stratification du marché du travail, et réserve aux personnes les plus éloignées du marché du travail l'application d'une logique de *workfare stricto sensu*⁴.

La réforme Hartz II mise ensuite sur le développement des *Minijobs*, qui existent, sous des formes différentes, depuis la mise en place du système de protection sociale à la fin du XIX^e siècle⁵. Il s'agit d'emplois à temps partiel assortis d'une couverture sociale réduite (ni assurance-chômage, ni assurance-maladie et droits réduits à l'assurance invalidité-vieillesse). Jusqu'en 2003, ces emplois étaient limités à une durée hebdomadaire maximale de 15 heures. La rémunération maximale permettant de bénéficier du régime dérogatoire en termes de cotisations sociales était plafonnée à 325€ par mois. Par ailleurs, lorsque ces emplois étaient exercés à titre secondaire, ils étaient alors assujettis à l'obligation de cotisation sociale et à l'impôt sur le revenu. La réforme de 2003 engagée par le second gouvernement Schröder a relevé le taux de charge employeur de 22 % à 25 %⁶, tout en revalorisant le

montant maximum de rémunération à 400 €. De plus, le plafonnement des horaires a été supprimé. Lorsque l'activité est exercée à titre secondaire, elle est exonérée de cotisations sociales. Sur le plan statistique, ces emplois ont pour la première fois commencé à être comptabilisés⁷. Dans le même temps, le gouvernement a étendu la possibilité de bénéficier d'un régime dérogatoire aux cotisations sociales, en créant les *Midijobs*, c'est-à-dire les emplois rémunérés entre 400€ et 800€. Ces derniers sont assujettis au taux normal de cotisations sociales employeurs (20,5 % au 1^{er} janvier 2006). L'exercice d'un *Midijob* ouvre des droits aux assurances-chômage et maladie, et majore progressivement les droits acquis au titre de l'assurance invalidité-vieillesse. L'objectif est d'établir une continuité depuis le *Minijob* vers l'"emploi régulier".

Enfin, la loi Hartz II a fait appel à un **nouveau dispositif d'aide aux créations de micro-entreprises individuelles** (*Ich AG*), comparable au dispositif français de l'ACCRE (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'une entreprise). Ce dispositif est ciblé sur les bénéficiaires des allocations d'assurance-chômage et sur les participants aux programmes d'emplois aidés non marchands. Les bénéficiaires de la nouvelle allocation d'assistance ne sont, en revanche, pas éligibles. Jusqu'à la fin 2004, le dispositif était une prestation obligatoire du service public de l'emploi pour les publics éligibles. À compter de novembre 2004, un processus de certification par les chambres de commerce a été introduit. Les aides sont soumises à condition de ressources, dégressives, et versées au maximum durant trois ans. Durant la période de bénéfice de l'aide, les créateurs d'entreprises sont tenus de cotiser à l'assurance invalidité-vieillesse. L'affiliation à l'assurance-maladie ainsi que, depuis février 2006, à l'assurance-chômage, est facultative.

Les Minijobs, piège ou marchepied vers l'activité ?

Compte tenu de leur mise en place récente, une évaluation complète des effets de ces réformes est encore prématurée. Néanmoins, les éléments d'information disponibles à la mi-2006 permettent d'avancer quelques résultats provisoires.

Les données disponibles attestent qu'environ les deux tiers des Minijobbers comme des Midijobbers sont des femmes mariées. Avant la réforme Hartz II, le développement de l'emploi "de peu d'importance" (*geringfügige Beschäftigung*) pouvait alors illustrer

(4) Comprise comme l'obligation d'assurer un travail d'utilité sociale pour conserver le revenu de remplacement (J. Freyssinet, 2002, "La réforme de l'indemnisation du chômage en France", Document de travail de l'IRES n° 02.01).

(5) A. Hege, 2005, "Les salarié(e)s précaires, l'emploi normal et la représentation syndicale", Chronique internationale de l'IRES, n° 97.

(6) 11 % de cotisations maladie, 12 % de cotisations retraite, 2 % d'impôt. Le taux de charge a été relevé à 30 % à compter de juillet 2006.

(7) Au niveau macro-économique, l'une des principales conséquences a été la révision à la hausse du taux d'emploi, qui s'établit à 68,1 % en 2004, selon les séries du Statistisches Bundesamt, et non pas à 65,3 %, chiffre officiel publié par Eurostat et généralement commenté pour l'Allemagne, mais qui sous-estime largement les effectifs de *Minijobs* (cf. commentaire du tableau n° 1). Dans l'enquête sur les forces de travail allemandes (le micro-recensement), dont sont tirées les séries transmises à Eurostat, le statut professionnel ne résulte pas d'une question "au sens du BIT" sur l'activité, mais du statut auto déclaré par les personnes interrogées. Les statistiques nationales corrigent la sous-estimation des activités marginales.

une synchronisation typique entre salariat et cycles de vie familiaux. Cette synchronisation attestait simplement de la persistance d'un modèle de complémentarité inégalitaire entre les sexes, compatible avec la conception allemande, non individualiste, de la famille (cf. l'article 6 de la loi Fondamentale). La réforme a sans doute permis de sortir un peu plus ces emplois du travail au noir.

Mais, selon les données collectées par une enquête auprès d'un échantillon aléatoire de 2 451 *Minijobs* conduite en avril 2004⁸, 15 % de ceux qui ont pris un *Minijob* l'ont fait parce qu'ils ne trouvaient pas d'autre emploi et seulement 9 % ont trouvé un emploi régulier, soumis à l'obligation de cotisations sociales, après leur *Minijob*. La transition vers un emploi régulier est en revanche plus fréquente pour les *Midijobs*. Près d'un tiers des salariés ont trouvé ensuite un emploi régulier.

En dépit des incitations à transformer les *Minijobs* en *Midijobs*, le nombre de *Midijobs*, premier pas vers l'emploi régulier, est resté faible (720 000 en 2004 contre 4,8 millions de *Minijobs* exercés à titre d'activité principale et 1,6 million exercés à titre d'activité secondaire) : peu de *Minijobs* ont été transformés en *Midijobs*. De ce fait, ni le rapport d'évaluation du gouvernement⁹, ni les experts de l'Agence pour l'emploi (*Arbeitsagentur*) et du ministère du Travail, ne considèrent aujourd'hui que les *Minijobs* sont un instrument efficace de la politique de l'emploi. **S'il est établi que ces "emplois" sont appréciés comme jobs d'appoint par les personnes qui les occupent, on doute désormais qu'ils puissent constituer une réelle transition vers l'emploi régulier.**

Les effets sur l'emploi et le revenu des ménages

L'effort de rationalisation des dépenses actives est manifeste. Alors qu'elle était restée relativement stable entre 1998 et 2002, la part du PIB affectée aux dépenses actives de l'emploi a diminué de 0,16 point entre 2002 et 2004, pour s'établir à 0,85 point de PIB en 2004. La baisse est essentiellement imputable à la diminution des dépenses de formation professionnelle, un résultat compatible avec la dimension du *workfare*¹⁰. Selon cette même logique, la politique de l'emploi s'est réorientée vers la réintégration sur le marché du travail. Les effectifs globaux d'emplois aidés ont ainsi progressé de 31 % entre 1998-1999 et 2005. Jusqu'en 2005, cette progression a essentiellement été portée par les dispositifs marchands, et tout particulièrement les *Ich AG*. Depuis 2005, et compte tenu des flux d'entrée massifs en 2005 dans les "jobs à 1", elle est également portée par les dispositifs non marchands.

Si l'on tient également compte des *Minijobs*, qui n'apparaissent pas au titre des actions de la politique de l'emploi, on constate que ces réformes ont contribué à accroître la part des emplois non standard dans l'emploi total. Entre 2000 et 2005, les destructions nettes d'emploi se montent dans l'ensemble de l'économie à 366 000 (cf. tableaux n° 1 et n° 2). Sur la même période, les créations nettes de *Minijobs* s'élevaient à 660 000 (hors multi-activités), celles d'emplois non salariés à 439 000 (dont près des deux tiers ont bénéficié des aides à la création d'entreprise). En 2005, parmi l'ensemble des emplois salariés aidés, 87 % l'étaient dans le cadre de dispositifs prévoyant des rémunérations inférieures aux normes conventionnelles.

Tableau n° 1
Niveau et structure de l'emploi

En moyenne annuelle	Emploi total	Salariés			Non salariés
		Total	Dont temps partiel		
			Total	Dont <i>Minijobs</i>	
<i>Niveaux (en milliers)</i>					
1991	38 623 ⁽⁸⁾	35 102	6 069	— ⁽⁹⁾	3 521
1995	37 599 ⁽⁸⁾	33 847	7 083	— ⁽⁹⁾	3 752
2000	39 144	35 230	9 582	4 064	3 915
2005	38 778	34 425	11 188	4 725	4 354
<i>Structure (en pourcentage de l'emploi total)</i>					
1991	100	90,9	15,7	— ⁽⁹⁾	9,1
1995	100	90,0	18,8	— ⁽⁹⁾	10,0
2000	100	90,0	24,5	10,4	10,0
2005	100	88,8	28,9	12,2	11,2

(i) La comptabilisation séparée des effectifs de *Minijobs* a été introduite en avril 1999. Les séries d'emploi de la Comptabilité nationale en base 2000 ont été rétropolées pour intégrer les *Minijobs* – en l'occurrence l'emploi "de peu d'importance" (*geringfügige Beschäftigung*) – dans l'emploi total, sur la base d'estimations des effectifs pour la période antérieure à 1999
Sources : *Arbeitsagentur, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Statistisches Bundesamt ; calculs Centre d'analyse stratégique*

(8) M. Fertig, J. Kluge et M. Scheuer, 2004, *Aspekte der Entwicklung der Minijobs*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

(9) Bundesregierung, *ibid.*

(10) M. Rosholm et M. Svarer, 2004, "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes", IZA DP No. 1300, septembre.

Tableau n° 2
Évolution de l'emploi

Variation nette des effectifs En milliers, sur l'ensemble de la période	Emploi total	Salariés			Non salariés
		Total	Dont temps partiel		
			Total	Dont Minijobs	
1995-2000	+ 1 545	+ 1 383	+ 2 500	– ⁽ⁱⁱ⁾	+ 163
2000-2005	- 366	- 805	+ 1 606	+ 660	+ 439

(ii) Cf. note tableau n° 1

Sources : Arbeitsagentur, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Statistisches Bundesamt ; calculs Centre d'analyse stratégique

Ces transformations de l'emploi ont alimenté la "dérive salariale" (*Lohn drift*), qui désigne l'écart entre l'évolution des salaires négociés dans les conventions collectives et celle des salaires effectifs apparents. Entre 2000 et 2005, le salaire horaire moyen a progressé de 1 % par an, contre 1,7 % pour le salaire horaire conventionnel. Un tel écart entre salaires négociés et salaires effectifs n'avait pas été observé depuis la récession du début des années 1990. Comme dans le même temps l'effort de restauration de la compétitivité-coût des entreprises s'est soldé par des gains de productivité élevés et par la poursuite de fortes contractions des effectifs dans l'industrie, il en est résulté une forte pression sur l'évolution des revenus des ménages. Entre 2002 et 2005, la masse salariale brute est restée quasiment stable, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages et la consommation des ménages ont progressé respectivement d'à peine 1,4 % et 0,4 %.

Du point de vue macro-économique, l'un des principaux risques induits par la possibilité donnée aux entreprises d'embaucher dans le cadre de contrats non standard à des niveaux de rémunérations inférieurs aux *minima* conventionnels tient aux effets de substitution. L'effet positif sur l'emploi est dans ce cas réduit et, en l'absence de salaire minimum, il peut en résulter **une pression à la baisse sur le niveau global des rémunérations**. Le rapport d'évaluation du gouvernement sur les dispositifs ciblés¹¹ n'exclut pas qu'un tel effet de substitution ait pu se produire entre emplois réguliers et *Minijobs*, en particulier dans le commerce de détail. Le récent

rapport du Comité de pilotage de la réforme Hartz IV l'envisage également, pour les "jobs à 1€", dans le secteur non marchand¹². Ce risque avait été identifié *ex-ante* par le groupe tripartite d'experts mis en place par le premier gouvernement Schröder¹³. Celui-ci avait fondé la préférence du groupe pour une politique générale, non ciblée, d'abaissement des taux de cotisations sociales, afin de minimiser les risques de pression excessive à la baisse sur les salaires.

Premiers réajustements

Pour contrecarrer les effets pervers mis en lumière par ces évaluations, il a été décidé récemment de majorer le taux de cotisations employeur des *Minijobs* (à compter de juillet 2006). Le dispositif d'aide à la création de micro-entreprises individuelles (*Ich AG*) fait, lui aussi, l'objet d'ajustements. Les créateurs n'ont pas toujours pu assumer l'obligation de cotiser aux assurances sociales, qui permettait de maintenir leurs droits sociaux. Alors que le taux de survie des entreprises est jugé bon, un nouveau dispositif, moins généreux concernant les aides, a été mis en place en août 2006. Il se traduit par un contrôle plus serré de la viabilité de l'entreprise, en même temps que par une baisse sensible des créations d'entreprise par les chômeurs.

> Odile Chagny et Laurent Duclos,
Département Travail - Emploi - Formation

(11) Bundesregierung, *ibid.*

(12) Ombdusrat, 2006, *Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht.*

(13) G. Fels, R.-G. Heinze, H. Pfarr et W. Streeck, 1999, "Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer".