

Monographie Pays

Allemagne

Introduction

L'Allemagne était dans les années 1990 et au début des années 2000 dans une situation économique dégradée. Elle fait actuellement figure de moteur au sein des économies européennes.

Le chômage, qui avait atteint un niveau record en 2005, a baissé graduellement depuis. Il n'a augmenté que très modérément au début de la crise et jusqu'à la fin 2009, diminuant ensuite jusqu'à un point bas de 4,7 %, le taux le plus faible de l'Union européenne.

Selon nombre d'observateurs, l'ensemble des réformes structurelles mises en place au cours des années 2000, en particulier les lois Hartz, auraient permis à l'Allemagne d'affronter la crise dans de meilleures conditions et d'éviter la hausse du chômage, à l'inverse de ce qui s'est passé dans la majorité des économies européennes.

Une analyse plus fine montre que, si les performances de l'Allemagne en matière d'emploi sont indissociables des lois Hartz et si celles-ci ont eu un effet positif, le contexte économique et la situation des entreprises avant crise, les mesures conjoncturelles facilitant encore la flexibilité interne au début de la crise et l'évolution progressive de la négociation collective en Allemagne sont aussi des facteurs majeurs.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,0	72,7 ^b	73,8
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	8,8	5,9 ^b	5,1
des jeunes (moins de 25 ans)	11,8	8,5	7,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	56,6	47,9 ^b	44,3
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	14,7	14,6 ^b	13,1
Indice de protection des contrats permanents	2,98*	2,98	2,98***
Indice de protection des contrats temporaires	1,54*	1,54	1,75***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 ^{er} janvier), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	-1,6	0,5	0,5***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	28,4*	30,9**	31,8
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	51,8	49,7	49,3
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	15,2	15,8	16,1***
Coefficient de Gini du revenu disponible	30,4	29,0	29,7***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

n.d. : non disponible

Sommaire

1	Eléments de contexte.....	4
1.1	Situation du marché du travail.....	4
1.1.1	Les enjeux anciens du marché du travail allemand.....	4
1.1.2	Une exceptionnelle résilience du marché du travail face à la crise	4
1.1.3	Des performances qui s'inscrivent dans un contexte économique spécifique et qui sont aussi le résultat d'une modération salariale de grande ampleur.....	7
1.2	Mesures d'ajustement immédiat	9
1.2.1	Flexibilité interne et chômage partiel, moteurs principaux de la résilience allemande.....	10
1.2.2	Un ajustement du fonctionnement du service public de l'emploi : vers une flexisécurité plus exigeante.....	11
2	Les réformes du marché du travail	13
2.1	Parallèlement aux lois Hartz, des évolutions structurelles majeures sont intervenues avant la crise	13
2.1.1	Les réformes Hartz forment le corps des mesures ayant contribué aux évolutions majeures du marché du travail allemand.....	13
2.1.2	L'évolution progressive de la négociation collective : second pilier des adaptations structurelles du modèle allemand	21
2.1.3	Au-delà de ces deux piliers, plusieurs mesures spécifiques ont également contribué à la refondation du système allemand.....	27
2.2	Un processus de réforme relancé avec un certain nombre d'ajustements structurels récents	30
2.2.1	L'instauration d'un salaire minimum national interprofessionnel, principale réforme sur la marché du travail allemand depuis la crise.....	30
2.2.2	La loi sur l'unité tarifaire	33
2.2.3	Autres ajustements complémentaires dont l'objectif est de répondre aux points d'attention soulevés par les lois Hartz	34
2.2.4	Des ajustements pour répondre à certains défis spécifiques du marché du travail en Allemagne	35
3	Les effets des réformes au vu de la situation actuelle du marché du travail.....	36
3.1	Un effet sur l'emploi et le chômage désormais établi	36
3.2	Un coût social sujet à débat	38
3.3	Les ajustements récents : quelques éléments de réponse aux évolutions observées dans les années 2000	44

1 Éléments de contexte

1.1 Situation du marché du travail

1.1.1 Les enjeux anciens du marché du travail allemand

Bien avant une nette amélioration de la situation de l'emploi dans la deuxième moitié des années 2000, l'Allemagne a dû faire face, suite à la réunification, à une très forte dégradation de son marché du travail.

Au cours des années 1990, la situation du marché du travail était caractérisée par de nombreux défis :

- **un vieillissement de la population.** Depuis le début des années 1970, le taux de fécondité est d'environ 1,4 enfant par femme, loin du niveau des 2,1 enfants par femme garantissant le renouvellement de la population. Cela se traduit par un vieillissement de la population et un déclin démographique, hors solde migratoire¹. Depuis le milieu des années 2000, l'Allemagne est de ce fait confrontée à un risque de pénurie de main-d'œuvre, notamment qualifiée, pour les entreprises. Cette donnée n'a pas été sans conséquence dans les arbitrages réalisés par les entreprises au cours des années 2000 (1.2.1) ;
- **une participation limitée sur le marché du travail.** Tout au long des années 1980, le taux d'activité sur le marché du travail allemand était relativement bas. Il a augmenté après la réunification, avant de reprendre sa tendance baissière : de 1991 à 2003, il a perdu 2 points et est passé en-dessous des 57 %.
- **une hausse des coûts salariaux qui pèse sur la compétitivité des entreprises.** En 2000, le coût horaire du travail dans l'industrie et les services marchands s'élevait à 26,34 euros en Allemagne, contre 24,42 euros en France. L'Allemagne figurait au deuxième rang européen en termes de coût horaire du travail, 34 centimes d'euros en-dessous du niveau de la Belgique.²

Malgré le poids de ces handicaps, le pays a été en mesure d'améliorer sensiblement la situation de l'emploi en l'espace de quinze ans et de faire face à la crise dès son apparition.

1.1.2 Une exceptionnelle résilience du marché du travail face à la crise

Une très bonne situation de l'emploi, pour toutes les classes d'âge

Avec un taux de chômage désormais inférieur au point bas d'avant crise, l'Allemagne fait actuellement figure d'exception au sein de l'Union européenne. Ce pays n'a en effet vu son

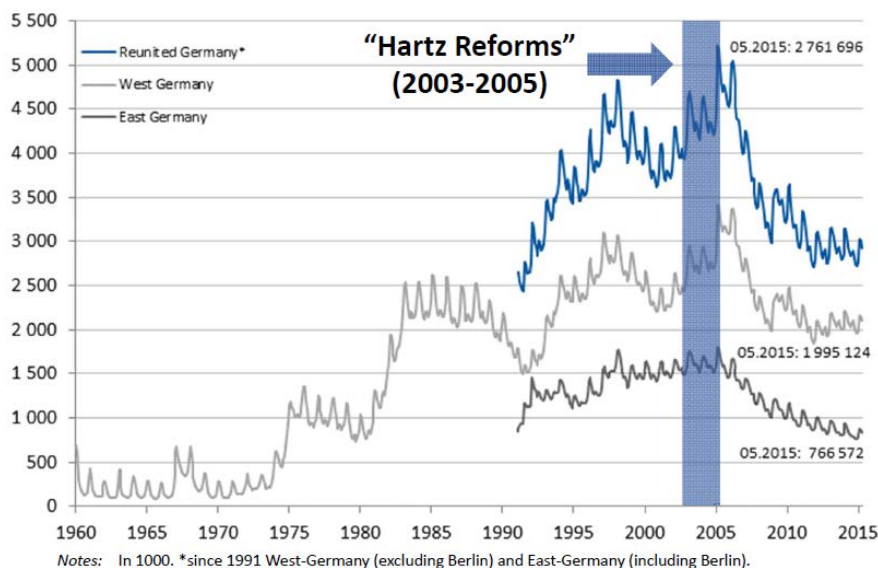
¹ Malgré un flux migratoire positif de 200 000 personnes, le marché du travail allemand prévoit une réduction annuelle de 194 000 personnes en moyenne entre 2014 et 2025 et de 327 000 entre 2025 et 2035. Source : Enderlein H. et Pisani-Ferry J. (2014), *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, novembre.

² Données Eurostat.

taux de chômage augmenter que très modérément au cours de la première phase de la crise : il est passé de 7,2 % au quatrième trimestre 2008 à 7,9 % au quatrième trimestre 2009, soit une hausse de 0,7 point. Il a ensuite sensiblement diminué depuis pour revenir à 4,7 % en mai 2015, soit le taux le plus faible de l'Union européenne.

Cette évolution du chômage en Allemagne est d'autant plus remarquable que le pays a connu une contraction de son activité particulièrement prononcée au début de la crise. Essentiellement tirée par les exportations, la production allemande a été frappée de plein fouet par la chute de la demande mondiale et a plus fortement baissé que celle de la moyenne de la zone euro³.

Graphique 1 : évolution du chômage en Allemagne de 1960 à 2015



Source : Agence fédérale pour l'emploi.

Graphique présenté par Klaus Zimmermann lors de son audition au COE le 7 juillet 2015

Le taux d'emploi a par ailleurs largement augmenté. Il est passé de 65,5 % en 2005 à 73,8 % en 2014, soit un niveau près de 10 points supérieur à la moyenne européenne (64,8 % en 2014)⁴. Cette évolution est relativement spécifique : à l'exception de l'Autriche et de la Suisse, l'ensemble des économies d'Europe de l'Ouest ont dû faire face à une baisse ou à une stagnation du taux d'emploi au cours des dix dernières années. Entre 2010 et 2014, l'Allemagne a créé près de 900 000 emplois nets⁵.

Cette situation bénéficie directement aux tranches d'âge généralement les plus fragiles sur le marché du travail, les 15-24 ans et surtout les 55-64 ans. Ainsi, entre 2005 et 2014, **le taux de chômage des jeunes** sur le marché du travail a baissé de 15,4 % à 7,7 %⁶. Cette baisse est considérable : la moyenne européenne se situe à 24,4 % pour cette tranche d'âge en 2014 et aucun autre pays européen n'est parvenu à passer sous la barre des 10 %. Sur la même période, le **taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans** s'est largement amélioré. Si la tendance générale est à la hausse dans la majorité des pays européens (+ 10 points de taux d'emploi pour

³ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

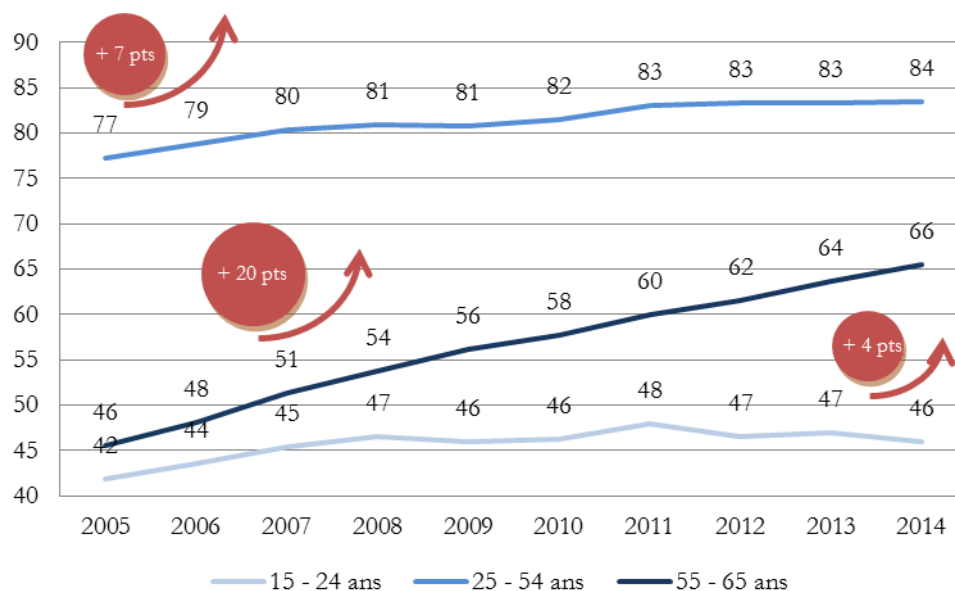
⁴ Données Eurostat

⁵ Commission européenne (2015), *Labour Market and Wage Developments in Europe*.

⁶ Données Eurostat.

cette tranche d'âge en moyenne sur la période), les résultats de l'Allemagne sont là encore meilleurs que dans la majorité des pays, sous l'effet combiné de la réforme des retraites et des évolutions du marché du travail, avec une hausse de 20 points du taux d'emploi de cette tranche d'âge pour atteindre 65,6 % en 2014, un niveau proche de celui des pays scandinaves.

Graphique 2 : évolution du taux d'emploi, par tranches d'âge



Source : données Eurostat.

Certains handicaps ne se sont pas accentués lors de la crise

Malgré de bons résultats généraux en termes d'emploi, l'Allemagne affichait avant la crise un niveau de chômage de longue durée supérieur à la moyenne européenne et une forte dualité du marché du travail, dualité moins liée au poids des emplois temporaires qu'à l'importance du temps partiel. Ainsi, le chômage de longue durée représentait 56,1 % de l'ensemble des chômeurs en 2006. La même année, les situations de temps partiel représentaient un quart de la population salariée⁷. Ces chiffres largement au-dessus des moyennes européennes faisaient du chômage de longue durée un des problèmes majeurs de l'emploi en Allemagne au moment des réformes Hartz, et du développement du temps partiel le revers de la médaille de ces dernières.

Ces deux handicaps du marché du travail allemand n'ont pas été renforcés par la crise, même si leurs évolutions n'ont pas été parallèles.

⁷ Données Eurostat. L'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) estime, en réévaluant la prégnance des mini jobs, que les temps partiels représenteraient 34,9 % de la population salariée.

Au-delà de la comptabilisation des mini jobs, l'ampleur des temps partiels est difficile à déterminer en l'absence de durée légale pouvant caractériser un temps plein. En Allemagne, seule s'impose la durée maximale de référence de 48 heures prévue par la législation communautaire, dans une logique de santé et de sécurité. Le temps partiel concerne donc celui qui travaillerait moins que le temps complet fixé par la convention de branche. Il est de ce fait difficile de mesurer l'ampleur du phénomène à travers des statistiques moyennes. (Audition de Patrick Rémy au COE, le 26 mai 2015).

A l'inverse d'autres pays, le taux de **chômage de longue durée** a diminué à la faveur de la reprise. En 2014, le chômage de longue durée ne concernait plus que 34,2 % des chômeurs, soit une baisse de plus de 20 points en l'espace de 7 ans. Il se situe ainsi en-dessous de la moyenne européenne⁸.

Quant au **travail à temps partiel**, il a certes continué à progresser entre 2007 et 2014, augmentant de 1,4 point, mais ce rythme est moindre que la moyenne européenne⁹.

1.1.3 Des performances qui s'inscrivent dans un contexte économique spécifique et qui sont aussi le résultat d'une modération salariale de grande ampleur

Les bons résultats de l'Allemagne face à la crise doivent s'apprécier dans le cadre plus général créé par la réunification et à l'aune d'une politique économique fondée ces vingt dernières années sur la réduction des coûts et des dépenses, et sur une orientation privilégiant l'industrie et les produits de consommation à destination des économies des pays émergents, en plein essor au cours des années 2000. Ce positionnement des entreprises allemandes explique les bons résultats du pays en termes d'ouverture aux échanges¹⁰ : alors même que le taux allemand d'ouverture aux échanges était similaire à celui de la France, autour de 50 %, au début des années 1990, il dépasse les 80 % à la fin des années 2000¹¹.

Ce contexte et cette stratégie ont permis aux entreprises allemandes d'aborder la crise avec des résultats financiers et un taux de marge capables d'amortir son choc. L'industrie représente toujours 17,5 % des emplois, un niveau supérieur de 7 points à celui de la France¹².

Une amélioration de la compétitivité, notamment grâce à la réduction du coût du travail

Au cours des années 2000, l'Allemagne a su assurer une amélioration sensible de sa compétitivité-coût. Le coût unitaire du travail, alors même qu'il reste sensiblement identique à celui de la France dans l'industrie, décroche sensiblement dans les autres secteurs, et cela avant même les grandes réformes structurelles des années 2000¹³. Durant la même période, le pays réoriente largement son organisation manufacturière. Les entreprises allemandes développent un grand nombre d'usines dans les pays de l'Est s'ouvrant à l'économie européenne à la fin de la Guerre froide. L'« Hinterland » devient un moyen pour l'industrie allemande de maintenir sa productivité en localisant une partie de la chaîne de production dans les pays limitrophes à bas coûts (Graphique 3).

⁸ En 2014, le chômage de longue durée représentait 38,6 % des chômeurs en moyenne dans l'Union européenne. (Données Eurostat).

⁹ 2,1 points d'augmentation en moyenne dans l'Union européenne (Données Eurostat). À nouveau, les chiffres ajustés de l'IAB viennent nuancer ce constat. En ajustant la part des temps partiels à l'aune des mini jobs, la part de temps partiel a augmenté de 6,8 points entre 2003, date d'élargissement des mini jobs, et 2013. Cependant, cette augmentation a en partie eu lieu avant le début de la crise.

¹⁰ Le taux d'ouverture aux échanges représente la somme des exportations et des importations divisé par le PIB.

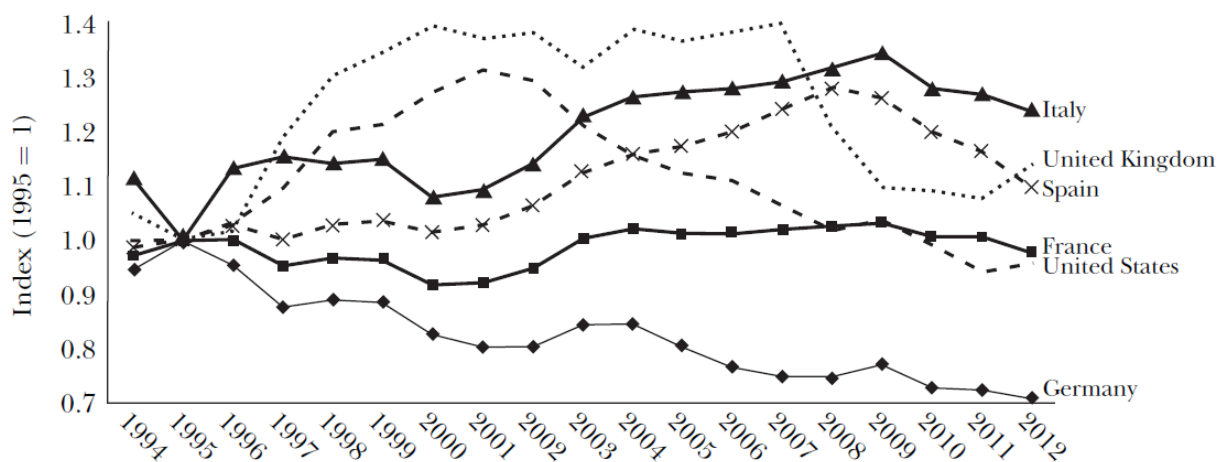
¹¹ France Stratégie (2014), « France-Allemagne : performances comparées », *Cahier des indicateurs*, décembre.

¹² *Ibid.*

¹³ Audition d'Odile Chagny au COE, 26 mai 2015.

Cette réorientation de l'organisation manufacturière a été d'autant plus efficace qu'elle s'est doublée d'une hausse sensible de la productivité en raison d'investissements conséquents dans l'industrie¹⁴.

Graphique 3 : évolution du coût unitaire du travail relatif par pays entre 1994 et 2012



Source : C. Dustmann, B. Fitzenberger, Uta Schönberg et A. Spitz-Oener, « From sick man of Europe to economic superstar : Germany's resurgent economy ». *Journal of economic perspectives*, volume 28, numéro 1, hiver 2014.

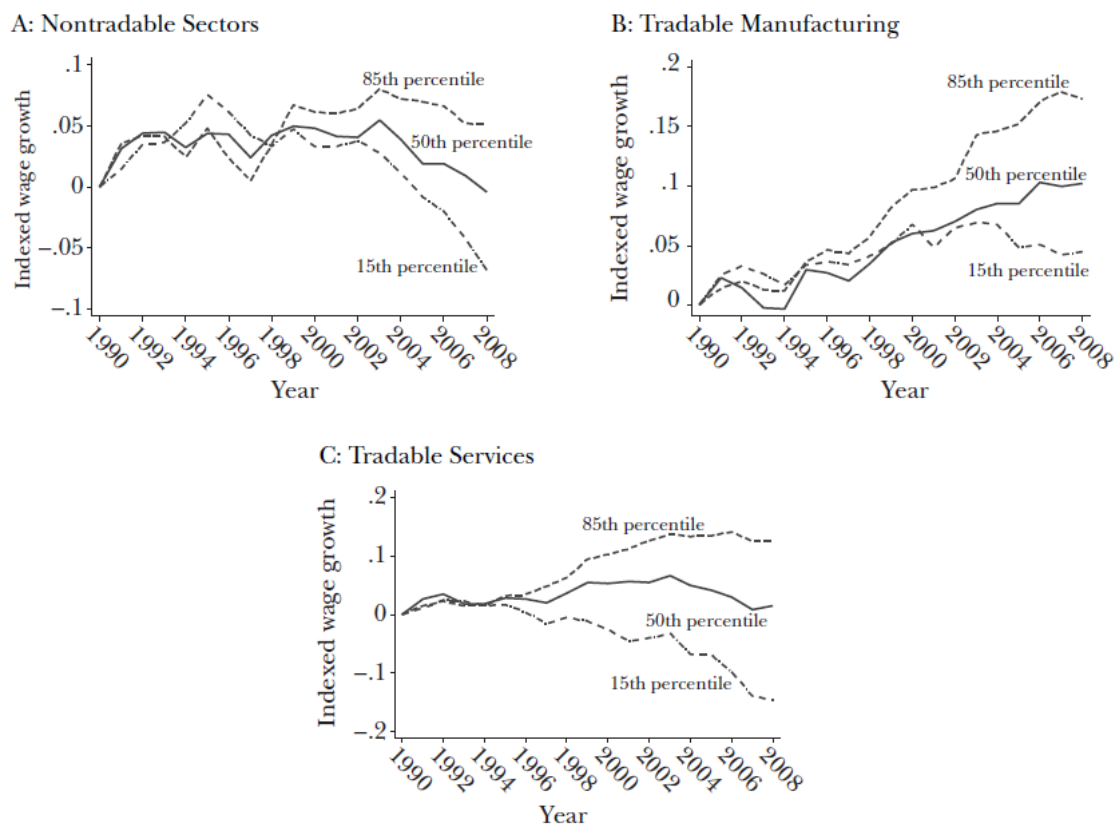
Champs : l'indicateur utilisé est un indicateur OCDE calculé sur la base des évolutions du coût unitaire relatif du travail du pays en dollars, comparé à la moyenne pondérée de ses principaux partenaires économiques.

La modération salariale, partie intégrante de cette stratégie de réduction des coûts

Si l'industrie allemande a fortement augmenté sa productivité et adapté sa chaîne de production en s'ouvrant aux pays d'Europe de l'est, la modération salariale a également été un des éléments clefs permettant la réduction du coût unitaire du travail. Cet ajustement salarial s'est largement réalisé dans les services, entre 1995 et 2008 (Graphique 4) et a proportionnellement plus pesé sur les bas salaires que sur les salaires plus élevés.

¹⁴ Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar : Germany's Resurgent Economy ». *Journal of Economic Perspectives*, volume 28, n°1, hiver.

Graphique 4 : croissance indexée des salaires réels des 15^e, 50^e et 85^e percentiles par secteur en Allemagne de l'Ouest



Source : C. Dustmann, B. Fitzenberger, Uta Schönberg et A. Spitz-Oener, « From sick man of Europe to economic superstar : Germany's resurgent economy ». *Journal of economic perspectives*, volume 28, numéro 1, hiver 2014.

Cette réduction des salaires dans les services a également bénéficié à l'industrie, une part importante des services étant impliqués dans le processus de production industrielle, et a ainsi contribué à la compétitivité de cette dernière.

Au total, les coûts salariaux unitaires réels étaient en 2013, compte tenu de cette modération salariale et de la progression de la productivité, inférieurs à ceux du début des années 1990¹⁵.

La politique de modération salariale, centrale dans le modèle allemand, est devenue moins prégnante ces dernières années, avec des évolutions salariales plus dynamiques. Ainsi, entre 2007 et 2014, la croissance annuelle du salaire horaire réel moyen a été supérieure de 2 points à celle constatée durant la période 2000-2007¹⁶.

1.2 Mesures d'ajustement immédiat

Face à la crise, le gouvernement allemand a pris plusieurs mesures immédiates :

¹⁵ Données Eurostat, France Stratégie (2014), *op. cit.*

¹⁶ OCDE (2015), *Employment Outlook*.

- un recours important au chômage partiel, en appui aux mesures de flexibilité interne des entreprises ;
- la mobilisation et le repositionnement du service public de l'emploi.

1.2.1 Flexibilité interne et chômage partiel, moteurs principaux de la résilience allemande

L'expérience allemande lors de la crise se caractérise par la très forte mobilisation du chômage partiel.

Les conditions d'accès au dispositif de chômage partiel ont été assouplies de manière transitoire à compter du 1^{er} février 2009 : il suffit alors qu'un seul employé réduise son activité de 10 % pour que l'entreprise puisse recourir au chômage partiel ; auparavant, il fallait qu'au moins un tiers des employés subisse une baisse d'activité d'au moins 10 %.

La durée du dispositif a été relevée de 12 à 18 mois le 1^{er} janvier 2009, puis à 24 mois en juin 2009. Cette durée s'applique collectivement à l'entreprise (et pas individuellement pour un salarié) et s'ouvre au moment où l'entreprise commence à utiliser le dispositif. Une nouvelle période ne peut s'ouvrir qu'après au moins 3 mois sans chômage partiel dans l'ensemble de l'entreprise. La durée du dispositif a été progressivement ramenée à 18 mois (en 2009) puis à 12 mois.

Depuis le 1^{er} février 2009, le coût de participation des employeurs au chômage partiel a été réduit. L'employeur devait jusque-là prendre en charge 100 % des cotisations sociales et patronales relatives à l'indemnité de chômage partiel pendant les six premiers mois. L'Agence fédérale pour l'emploi allemande prend désormais en charge la majeure partie des cotisations jusqu'au sixième mois, puis 100 % des cotisations sociales salariales à partir du septième mois de mobilisation du chômage partiel (pour un coût total estimé à 2 milliards d'euros en 2009¹⁷). Lorsque le salarié participe à une formation (qui dure au moins 50 % de la durée prévue du chômage partiel), l'employeur ne supporte plus aucun coût au titre du chômage partiel dès le premier mois¹⁸.

Le taux de chômage partiel a augmenté de 3,2 points suite aux mesures conjoncturelles contre 1 point en France¹⁹. Le ministère du travail allemand estime que 285 000 emplois ont pu être sauvés grâce à la mobilisation de cet instrument de la politique de l'emploi.

Ce recours au chômage partiel a été rendu d'autant plus efficace qu'il s'inscrivait dans une logique propre au système social allemand.

En effet, l'un des principaux atouts des entreprises allemandes a probablement été leur capacité à négocier, tant au niveau de la branche que de l'entreprise, et cela sur trois dimensions : emploi, salaire et temps de travail.

Le secteur le plus concerné par la flexibilité interne a été celui des entreprises exportatrices, dans le secteur industriel de la métallurgie, plus particulièrement dans le sud de l'Allemagne. Ces entreprises avaient reconstitué des marges substantielles au cours des 3 dernières années avant la crise.

¹⁷ Cochard M. *et al.* (2009), « Chômage à durée indéterminée », *revue de l'OFCE*, n°111.

¹⁸ COE (2012), *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

¹⁹ Conseil d'analyse économique (2012), *Les mutations du marché du travail allemand*, la Documentation française.

Cet atout a permis de maintenir la capacité de production qualifiée dans les entreprises, un avantage qualitatif pour ensuite profiter pleinement du rebond de demande externe en 2010. C'était d'autant plus important que l'Allemagne fait face à un vieillissement de sa population induisant une raréfaction de la main-d'œuvre qualifiée.

Le chômage partiel n'a pas seul participé à la flexibilité des horaires travaillés. La réduction des heures supplémentaires et l'utilisation des comptes épargne-temps ont joué un rôle encore plus important au début de la crise. Des accords de maintien de l'emploi (Encadré 5) ont également été conclus, participant à ce mouvement de flexibilité interne.

Passé le point haut de la crise, le recours au chômage partiel est redevenu très rare. En août 2014, seuls 29 000 salariés (moins de 3 % du nombre de salariés en chômage partiel en 2009) étaient encore indemnisés au titre du chômage partiel²⁰.

Encadré 1 : Un « cocktail » de solutions pour réduire le temps de travail, utilisées de manière équilibrée par les entreprises

Entre le premier trimestre de l'année 2008 et le troisième de l'année 2009, le volume global des heures travaillées a diminué de 3.8 %.

Cette baisse s'explique par l'utilisation de l'ensemble des outils mis à la disposition des entreprises :

- 25 % s'explique par le chômage partiel ;
- 17 % par l'augmentation de la part des temps partiels ;
- 58 % par les autres mesures de diminution du temps de travail (réduction du temps de travail régulier, 23 % ; diminution des heures supplémentaires, 21 % ; déstockage des comptes épargne-temps, 14 %).

Source : Réponse au questionnaire adressé aux conseillers sociaux en Ambassade, juin 2015

1.2.2 Un ajustement du fonctionnement du service public de l'emploi : vers une flexisécurité plus exigeante.

Des mesures spécifiques au service public de l'emploi (SPE) ont été prises au moment de la crise. Elles visaient à :

- améliorer le placement ;
- adapter en contrepartie la nature et le nombre de prestations.

Une mobilisation exceptionnelle du SPE, dont les moyens ont été adaptés à la situation du marché du travail

Les moyens consacrés au SPE ont largement augmenté dès le début de la crise pour se maintenir depuis à un niveau supérieur à 2008²¹.

²⁰ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

Des mesures concernant la formation continue ont été prises. Toute personne n'ayant pas bénéficié de formation et dont le diplôme date de plus de 4 ans y a théoriquement accès. Cela concerne également les personnes en situation de travail temporaire, au même titre que les autres formes de travail.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de faire évoluer le nombre d'agents du SPE en fonction de la conjoncture afin d'assurer une meilleure prise en charge des demandeurs d'emplois. En 2008, il a recruté 1 000 agents supplémentaires sur une base temporaire. Un deuxième plan de relance a entériné le recrutement de 4 000 agents supplémentaires, toujours à titre temporaire. Cette mesure a été suivie en début 2009 d'une nouvelle vague de recrutement de 5 000 personnes supplémentaires pour abaisser le ratio chômeurs/gestionnaires de dossiers, comme l'imposait une loi adoptée en 2005 dans le cadre des réformes Hartz²² : en Allemagne, 20 % des effectifs du service public de l'emploi sont recrutés sur des contrats temporaires. Les effectifs ont été réduits de 4 000 dès 2011 et il a été annoncé en 2011 que 10 000 postes seraient supprimés d'ici à 2015 en raison de la baisse du chômage²³.

Le service public de l'emploi allemand offre aux demandeurs d'emploi un accompagnement très précoce, dès le préavis du licenciement. La personne licenciée doit se présenter dans les 3 mois qui précèdent la cessation effective de la relation de travail. En fonction des situations, ce délai peut être raccourci jusqu'à 3 jours (en cas de préavis inférieur à 3 mois). Un manquement à ce rendez-vous obligatoire peut conduire à une radiation temporaire de l'assurance chômage.

Les règles d'indemnisation du chômage ont également été modifiées. Après le durcissement intervenu avec les réformes Hartz de 2003 à 2007, la durée de perception des prestations d'indemnisation du chômage a été allongée en 2008, passant de 12 à 15 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans.

Une volonté de renforcer l'efficacité du service public de l'emploi qui implique la revue de ses dépenses

Cette mobilisation n'a pour autant pas signifié une hausse générale et continue des dépenses du SPE. Dans le contexte de maîtrise des déficits publics et de reprise de l'emploi, une réforme a été adoptée en décembre 2011 afin d'améliorer l'efficacité du SPE en donnant davantage de liberté aux conseillers pour l'emploi au niveau local dans la définition des modalités de soutien. Ainsi, la subvention aux créateurs d'entreprises n'est plus un droit pour le chômeur qui s'installe à son compte : son attribution est laissée à la discrétion des services d'emploi. Son montant a également été réduit. Par ailleurs, les emplois aidés pour les travailleurs âgés (« Kombi-lohn ») n'ont pas été prolongés et ont pris fin en 2012. Avec cette réforme, l'objectif du ministère du travail était de réaliser 8 milliards d'euros d'économies d'ici 2015.

²¹ Les dépenses consacrées au SPE en Allemagne représentaient 0,3% du PIB en 2007, 0,38 % en 2009 et 0,35 % en 2013. En comparaison, la moyenne OCDE oscille entre 0,12 % et 0,15 % du PIB sur la même période.

²² BIT-OCDE (2011), *G20 Fiches Pays, Allemagne : Des services publics de l'emploi renforcés*, réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G20, 26-27 septembre.

²³ COE (2012), *L'emploi et les politiques d'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

2 Les réformes du marché du travail

Les réformes Hartz ont transformé en profondeur le fonctionnement et les institutions du marché du travail allemand (2.1). A leur suite, aucune réelle réforme structurelle n'a été mise en place par les gouvernements allemands successifs jusqu'à l'introduction en 2015 d'un salaire minimum légal interprofessionnel.

La législation relative au contrat de travail est pour sa part restée relativement stable.

Le modèle social allemand, fonctionnant avec une législation du travail relativement peu importante et un dialogue social très développé, a permis de faire jouer à plein des éléments de flexibilité lors de la crise. Cependant, compte tenu notamment des conséquences de la modération salariale sur les revenus les plus faibles, notamment hors de l'industrie manufacturière, le gouvernement a engagé à l'issue de la crise plusieurs ajustements structurels (2.2).

2.1 Parallèlement aux lois Hartz, des évolutions structurelles majeures sont intervenues avant la crise

Des réformes et évolutions structurelles importantes du marché du travail allemand ont profondément modifié sa situation depuis les années 2000.

Il est délicat de porter des appréciations univoques ou définitives sur des mesures et changements dont les effets ne peuvent être que difficilement isolés : parallèlement aux réformes Hartz, d'autres facteurs ont en effet contribué à redessiner le marché du travail allemand. Le rapport du Conseil de 2012 sur les politiques de l'emploi en Europe au moment de la crise a montré la dynamique complémentaire initiée par les réformes Hartz et les évolutions structurelles concomitantes :

- avant 2007, les entreprises ont réalisé des gains de productivité importants et augmenté leurs marges. Ceci leur a permis de structurer leur politique de rétention de main-d'œuvre lors de la crise. A cela s'ajoute l'accumulation, durant la période d'avant-crise, de comptes épargne-temps (CET) dans les entreprises ²⁴ ;
- une forte connexion entre l'évolution des salaires et celle de la productivité dans les services a contribué à la modération salariale. Antérieure aux réformes Hartz, celle-ci s'est accentuée au début des années 2000, ce qui a participé au redressement des résultats des entreprises avant la crise (notamment celles du secteur manufacturier qui ont ainsi bénéficié de coûts d'intrants domestiques limités) et à la résilience du modèle allemand²⁵.

2.1.1 Les réformes Hartz forment le corps des mesures ayant contribué aux évolutions majeures du marché du travail allemand

²⁴ Burda M.C. & Hunt J. (2011), "What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession", NBER Working Paper No. 17187, June, National Bureau of Economic Research.

²⁵ Audition d'Odile CHAGNY au COE, 26 mai 2015.

Dans la première partie des années 2000, l'Allemagne a conduit, selon la logique « *fördern und fordern* » (inciter et exiger), un ensemble de réformes autour de trois axes fondamentaux :

- accentuer la mobilisation des demandeurs d'emploi en développant les leviers d'incitation à la recherche d'emploi ;
- améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi ;
- appuyer la demande de travail des entreprises grâce à des incitations financières complémentaires de celles fournies aux demandeurs d'emploi²⁶.

Au sein de cet ensemble de mesures, la réforme Hartz IV constitue un élément de rupture qui bouleverse les modalités de prises en charge des demandeurs d'emploi.

Encadré 2 : Les réformes Hartz

Les principales réformes structurelles du marché du travail prises avant la crise sont les quatre réformes Hartz des années 2003 à 2005. Ces réformes avaient pour objectif d'inciter les chômeurs à entrer en emploi ou à créer une entreprise et d'améliorer l'accompagnement des chômeurs.

1- La réforme « Hartz I » de 2003 :

- Loi générale d'activation et de transformation du service public de l'emploi ;
- Flexibilisation/encouragement d'emplois atypiques (dérégulation du travail intérimaire, agences de placement de personnel) ;
- Durcissement de l'« acceptabilité » (le chômeur doit faire la démonstration qu'un emploi proposé n'est pas acceptable).

2- La réforme « Hartz II » de 2003 :

- Mesures d'encouragement d'emplois atypiques (création des « mini-jobs » et « midi-jobs » subventionnés, des « jobs à un euro », encouragement à l'autonomie/micro-entreprises (Ich-AG)) ;
- Les bureaux de travail locaux deviennent des « JobCenters » sous forme de guichets uniques.

3- La réforme « Hartz III » de 2004 :

- Réorganisation de l'Agence fédérale de l'emploi : instauration d'une gestion par objectifs ;
- Nouvelle philosophie de conduite : compétitivité, nouveaux principes de management.

4- La réforme « Hartz IV » de 2005 :

Durcissement général des conditions d'attribution des allocations chômage, dont :

- Réduction de la période de réception de l'allocation chômage I (ALG I), versée pendant 12 mois (18 pour les plus de 55 ans) aux personnes ayant travaillé au moins 12 mois au cours des deux années précédant leur période de chômage ; elle s'élève à 60 % (67 % avec enfants) du dernier salaire net ;

²⁶ Conseil d'analyse économique (2012), *op cit.*

- Fusion de l'allocation chômage de longue durée et de l'aide sociale pour devenir l'allocation chômage II (ALG II), versée sur base forfaitaire aux personnes au chômage depuis plus de 12 mois et toujours à la recherche active d'un emploi ;
- L'ensemble des allocataires chômage (ALG I et II) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail, notamment de mesures de formation ;
- Les prestations de l'allocation chômage II peuvent compléter de façon limitée les revenus d'activité insuffisante.

Source : COE (2012), *L'emploi et les politiques d'emploi depuis la crise : une approche internationale*.

Selon l'OCDE, l'ampleur des réformes structurelles du marché du travail mises en œuvre dans la période qui a précédé la crise expliquerait en partie l'excellente résistance de l'emploi en Allemagne depuis 2008²⁷. Ces réformes auraient créé un contexte favorable à la réduction du taux de chômage structurel au fil du temps et tout au long de la crise, cet effet compensant en partie la hausse conjoncturelle du taux de chômage. Le succès allemand ne serait alors pas tant la marque d'une exceptionnelle résistance à la crise que celle d'un important redressement entamé par l'économie allemande depuis le milieu des années 2000. La réduction du chômage s'inscrirait donc dans une tendance structurelle de plus long terme qui n'a été que légèrement freinée par la crise.

Lois Hartz, dualisation et contrats de travail

Les lois Hartz n'ont concerné qu'à la marge les grands domaines de la législation relative à la protection de l'emploi, hormis certaines formes d'emplois atypiques.

²⁷ OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.

Encadré 3 : la législation relative à la protection de l'emploi en Allemagne

Cette législation est du reste loin d'être uniforme. Ainsi, l'OCDE considère que la protection de l'emploi permanent en Allemagne est plutôt plus forte que la moyenne, tandis que celle des emplois temporaires serait plus faible, signe d'un dualisme du marché du travail.

S'agissant des emplois permanents le droit du licenciement, pour l'essentiel stable depuis de nombreuses années, encourage la négociation et la conciliation²⁸.

La loi qui régit les licenciements individuels (la KSchG) a pour finalité non pas de réparer un préjudice mais de maintenir en emploi : un licenciement injustifié est considéré comme n'ayant jamais eu lieu.

Cette loi reste cependant largement circonscrite, son champ d'application étant doublement limité :

- par des conditions d'ancienneté valant tant pour les salariés que pour les entreprises : concernant les salariés, il existe une période « d'attente » avant que le juge puisse exercer un contrôle des motifs du licenciement : seuls les salariés ayant au moins six mois d'ancienneté peuvent contester leur licenciement devant le juge. Cette même notion d'ancienneté existe pour les licenciements collectifs. Une entreprise de moins de 4 ans d'ancienneté n'entre pas dans le champ d'application de la loi ;
- par des conditions de taille d'entreprise : le contrôle du juge ne s'applique pas aux établissements de dix salariés ou moins (le seuil était autrefois de 5). La mesure (relèvement du seuil de 5 à 10 en 1996, abrogé en 1998 et réintroduit en 2003) a fait l'objet de débats, mais elle a été validée par la Cour constitutionnelle fédérale qui justifie notamment l'existence de ce seuil par le « lien de confiance » qui existe au sein des petites entreprises.

Pour les salariés exclus du champ d'application de la loi, il existe un droit de licenciement avec une protection minimale relevant du code civil allemand (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) et qui se résume en un contrôle classique de l'abus de droit et de l'interdiction des discriminations.

En outre, la procédure de licenciement individuelle reste assez légère : pas d'entretien préalable, pas d'énonciation des motifs dans la lettre, mais une « audition » obligatoire du « Betriebsrat » (conseil d'établissement) qui peut s'opposer au licenciement à la condition de s'appuyer sur certains motifs. L'opposition du conseil ne remet pas en cause le licenciement (qui reste valable sur le plan contractuel) mais permet au salarié de rester dans l'entreprise jusqu'au moment où le juge se prononcera. A supposer que le juge considère, le moment venu, que le licenciement était « socialement injustifié », le salarié pourra effectivement conserver son emploi puisqu'il est resté dans l'entreprise pendant la procédure. Le juge se prononce ainsi selon un ensemble de principes qui confirme ou infirme la justification sociale du licenciement (nécessité urgente, exigence de reclassement, etc.). Les principes présents dans le droit allemand sont là encore peu restrictifs :

- le contrôle par le juge du motif économique est moins poussé qu'en droit français, au nom de la liberté d'entreprendre (le curseur est donc placé à des endroits différents en France et en Allemagne), l'obligation de reclassement ne s'étend pas au groupe, sauf exception prévue par le contrat de travail ;

²⁸ Audition de Patrick Rémy au COE, le 26 mai 2015.

- mais la « sélection sociale » (ordre des licenciements) joue un rôle plus important qu'en droit français, ne serait-ce que parce que ses critères sont en principe objectifs (appréciés au niveau de l'établissement) et parce qu'elle est intégrée au contrôle de la « justification sociale » (sa violation est donc aussi sanctionnée par le licenciement « sans effet ») ;
- en cas de licenciement collectif ou de restructuration en général (« modification d'établissement »), le conseil d'établissement dispose toutefois de pouvoirs très importants : pouvoir de négocier en vue d'aboutir à un accord sur le « si », le « quand » et le « comment » de la restructuration et pouvoir de codétermination sur les conséquences sociales de la restructuration (ou des licenciements collectifs qui n'auraient pas pu être évités), c'est-à-dire sur le « Sozialplan ». En pratique, ce dernier continue à comporter surtout des indemnités, même si la loi a voulu le réorienter vers le maintien de l'emploi²⁹. Les délais sont relativement resserrés pour faire appel au juge : 3 semaines par exemple pour un licenciement individuel quel que soit son motif, 2 semaines pour contester la décision de l'instance d'arbitrage (par exemple en matière de Sozialplan).

De fait, le nombre de recours est d'autant plus élevé que les salariés souhaitent ne pas dépasser le délai imparti. Cependant, le licenciement « socialement injustifié » conduit assez rarement au maintien du salarié dans son emploi.

Une conciliation pré-judiciaire tant pour les licenciements individuels que collectifs

Le plus souvent, le salarié contestera son licenciement en justice pour obliger l'employeur à conclure une transaction et à lui verser dans ce cadre une indemnité (laquelle n'est en principe pas prévue par la loi). De son côté, l'employeur est également incité à entrer dans une logique indemnitaire. En effet, en cas d'annulation du licenciement par le juge, le salarié est réintégré dans l'entreprise et l'employeur se trouve dans l'obligation de lui verser tous les salaires non versés entre son licenciement et sa réintégration. Le plus souvent, cette transaction est conclue lors de la phase de conciliation devant le tribunal du travail³⁰ : il y a donc peu de jugements. Le président de ce tribunal, magistrat professionnel, y joue alors un rôle clé. Il y a donc un hiatus important entre ce que veut le droit (maintien de l'emploi) et la réalité (attribution d'indemnités, au terme d'une certaine instrumentalisation du droit).

En cas de licenciement collectif, le projet est notifié à l'autorité publique après consultation du conseil d'établissement (Betriebsrat). Celui-ci doit faciliter la rédaction d'un accord sur la « conciliation des intérêts » précisant la date et les modalités du licenciement collectif. Le conseil d'établissement passe ainsi en revue toutes les possibilités afin d'éviter et de réduire les licenciements (chômage partiel, aménagement du temps de travail, reclassement, etc.) Il faut remarquer qu'il a une obligation de négocier mais pas de conclure un accord. L'employeur est toutefois incité à le faire, un accord fixant notamment la « liste des noms des salariés à licencier » permet de présumer que les licenciements sont « socialement justifiés » et que la « sélection sociale » est appropriée. En outre, la définition des mesures d'accompagnement (Sozialplan) relève par la suite du domaine de la « codétermination » du conseil d'établissement. Les négociations qui interviennent à ce stade portent notamment sur les compensations financières

²⁹ Rémy P. *et al.* (2015), « Licenciements pour motif économique et restructuration : vers une redistribution des responsabilités », Dalloz, juin. Actes de colloque, sous la direction de Georges Borenfreund et Elsa Peskine.

³⁰ Le tribunal du travail fonctionne selon le principe de l'échevinage.

et sociales. En cas de désaccord entre l'employeur et le conseil d'établissement sur le « Sozialplan », c'est une instance d'arbitrage (le plus souvent interne à l'établissement, présidée par un président « neutre », souvent un magistrat expérimenté) qui tranche et qui prend une décision sur le sujet.

Avec un système juridique qui pousse à la conciliation entre les parties, le droit du licenciement et le degré de contrôle du juge (sur le motif économique) n'ont pas suscité de débat majeur, hormis la question des seuils permettant le contrôle du juge selon la taille de l'entreprise au début des années 2000 (relèvement de 5 à 10). Le gouvernement de coalition CDU CSU FPD (2009-2013) avait envisagé une révision du droit du licenciement dans le sens d'un assouplissement (relèvement du seuil à 20 et/ou allongement de la période d'attente à 2 ans avec de nombreuses variantes selon les projets), mais il y a renoncé.

S'agissant des emplois temporaires, la réglementation est sensiblement plus souple.

Antérieure aux lois « Hartz », la loi de 2001 transposant la directive européenne concernant les CDD dispose que :

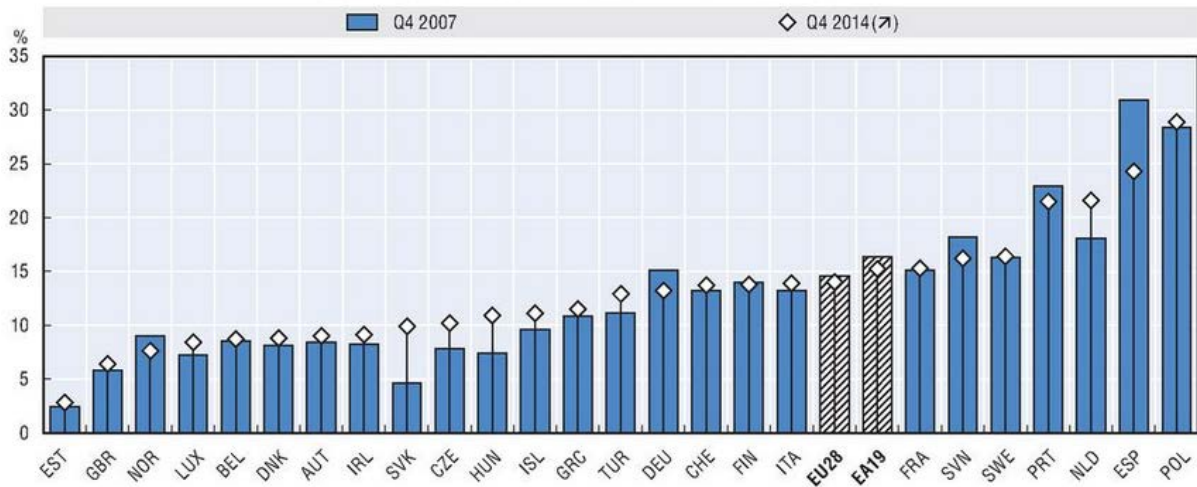
- les CDD sans raison objective sont envisageables en cas de nouvelle embauche pour une durée de 2 ans (avec 3 renouvellements possibles pendant ces deux ans). Passé un délai prescriptif de trois ans, l'embauche d'un ancien salarié peut se faire sous ce régime. Comme en matière de restructuration (où les droits de codétermination du conseil d'établissement sont écartés sur le plan social dans les entreprises pendant les 4 premières années suivant leur création), l'Allemagne a adapté la législation relative au CDD sans raison objective afin de faciliter les conditions de la création d'entreprise : la durée de ces CDD peut être étendue à quatre ans dans les entreprises nouvelles pendant les 4 premières années ;
- dans toute autre situation, le CDD est autorisé lorsqu'il est motivé par l'un des 8 motifs objectifs énumérés par la loi. Il faut cependant remarquer que le motif n'a pas à être indiqué dans le contrat. Par ailleurs, arrivé au terme du projet mentionné pour justifier le CDD, la loi ne prévoit pas d'indemnité de précarité³¹.

Le recours à l'emploi temporaire a légèrement baissé au cours des années récentes, passant de 14,8 % de la population salariée totale en 2008 à 13,1 % en 2014³².

³¹ Audition de Patrick Rémy au COE, le 26 mai 2015.

³² Données Eurostat.

Graphique 5 : évolution du pourcentage d'employés en situation de travail temporaire entre les 4^e trimestres 2007 et 2014



Source : OCDE Employment Outlook, 2015

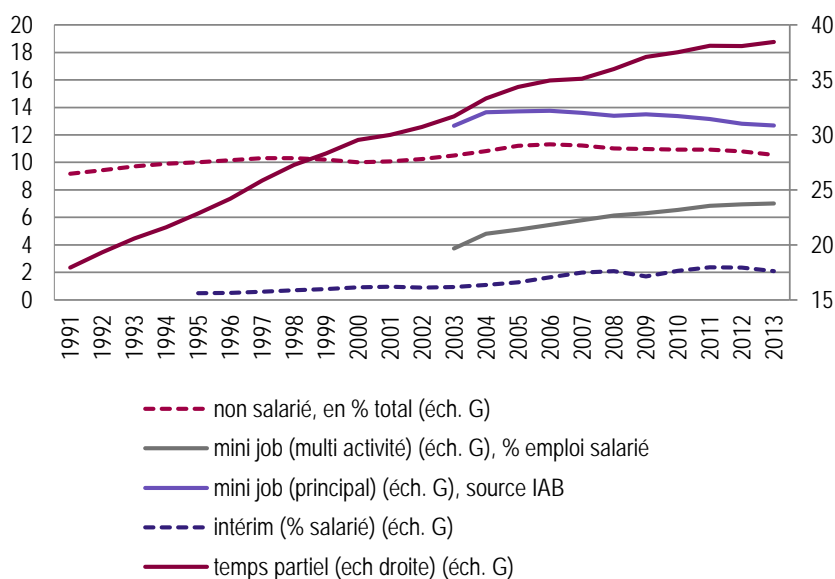
Les lois Hartz ont contribué à développer l'ensemble des contrats atypiques, notamment via la création des mini et midi-jobs au cours des années 2000 (Graphique 6).

Selon l'IAB (l'Institut de recherches sur le marché de l'emploi et la formation professionnelle), le nombre de personnes travaillant à temps partiel a quasiment doublé depuis 2000.

Mais l'appréciation du volume de salariés à temps partiel est délicate en Allemagne. Le travailleur à temps partiel est, par définition, un travailleur qui n'est pas à temps complet... Or l'Allemagne n'a pas de loi fixant une durée hebdomadaire de travail au sens de seuil de déclenchement des heures supplémentaires, comme en France avec les 35 heures. Elle ne connaît que la loi sur le temps de travail qui fixe la durée maximale de 48 heures en transposition de la directive européenne. Pour le reste, la durée au sens de seuil de déclenchement des heures supplémentaires est fixée par les conventions collectives et varie donc d'une branche à une autre.

La tendance à un recours croissant au temps partiel était déjà à l'œuvre depuis le début des années 1990 ; les lois Hartz ont contribué à l'amplifier. Il en est de même concernant d'autres formes atypiques d'emploi déjà en développement, comme l'illustre le cas des « mini-jobs ».

Graphique 6 : Evolution des emplois atypiques en Allemagne de 1991 à 2013



Source : Audition d'Odile Chagny au COE, 26 mai 2015.

Avec la loi Hartz II, les « mini-jobs », forme d'emploi déjà existante, a été étendue. La part des personnes occupant un mini-job rapportée à l'ensemble des salariés était de 16 % en 2008, pour une part estimée à 10 % en 1996.

Cette augmentation est en partie liée à la loi Hartz II. Cette dernière a porté la limite de rémunération des activités à temps très partiel de 325 à 450 euros (400 euros avant le 1^{er} janvier 2013). Elle a par ailleurs supprimé le plafond de 15 heures de travail par semaine et étendu les exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales au cas d'un emploi secondaire.

Dans le cadre d'un mini-job, le salarié n'est en effet pas assujéti au versement des cotisations sociales. L'employeur verse lui une somme forfaitaire. Ce versement, de 25 % du salaire, rehaussé à 30 % en juin 2006, remplace l'assujéttissement de droit commun aux cotisations sociales et l'impôt sur le revenu. L'employeur s'acquitte ainsi d'une cotisation patronale plus élevée que pour un contrat classique assujéti aux cotisations sociales de droit commun. Cela n'induit pas pour autant un coût salarial global plus élevé dans la mesure où le salarié en mini job n'est pas assujéti aux cotisations salariales.

Sur 42 millions d'actifs comptabilisés en Allemagne, on comptait 7,4 millions d'emplois³³ référencés sous la forme d'un mini-job en 2014. Le nombre stable de mini-jobs en tant qu'activité principale (Graphique 6) pourrait illustrer un certain niveau de substitution dans les « petits boulots » dans le secteur des services notamment : ceux-ci sont principalement venus remplacer des contrats à temps partiel déjà existants³⁴. Si on n'observe pas d'augmentation des mini-jobs exercés à titre principal, ceux exercés à titre secondaire ont progressé de façon

³³ Cela ne représente pas autant d'actifs compte tenu du phénomène de cumul d'emplois.

³⁴ Audition d'Odile Chagny au COE, le 26 mai 2015.

importante. En 2004, ces mini-jobs complémentaires représentaient un quart de l'ensemble des mini-jobs, ils en représenteraient actuellement près du tiers³⁵.

Ces derniers n'ont en outre que peu joué l'effet de tremplin vers l'emploi stable³⁶. Les titulaires de mini-jobs n'arrivent pas en grande majorité à s'intégrer dans le milieu professionnel avec un emploi à durée indéterminée, mais demeurent captifs de ce marché du travail spécifique³⁷.

D'autres formes de contrats atypiques créées par les réformes ont par ailleurs contribué à ce développement. C'est le cas des « midi-jobs », des emplois sur le modèle des mini-jobs mais avec une rémunération brute allant de 450 à 850 euros (400 à 800 euros avant le 1^{er} janvier 2013). Ces contrats sont exonérés de charges salariales et assujettis à des charges patronales allégées selon un barème progressif et dues intégralement au-delà de 850 euros.

Enfin, les jobs à 1 euro constituent une 3^e catégorie de contrat introduite par les réformes. Ils permettent aux chômeurs recevant l'assistance chômage de travailler en franchise de toute cotisation salariale et patronale pour un revenu complémentaire d'un euro de l'heure, auquel s'ajoutent les coûts liés au travail (transport notamment). Ce programme a été créé dans le but de favoriser l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

En 2014, ces deux autres types de contrats concernaient 1,1 million d'emplois (pour les midi-jobs) et 80 000 bénéficiaires de l'assistance chômage (pour les 1 euro jobs)³⁸.

Au total, les réformes Hartz ont ainsi joué un rôle de catalyseur, révélant et amplifiant une flexibilité caractéristique du système de relations professionnelles allemand. Elles ont contribué à fluidifier le marché du travail, dans un cadre évoluant dans le sens d'une stratégie globale de compétitivité et d'une décentralisation de la négociation collective.

2.1.2 L'évolution progressive de la négociation collective : second pilier des adaptations structurelles du modèle allemand

Les réformes Hartz constituent un élément central des évolutions intervenues dans les années 2000. Mais celles-ci reposent également sur un second pilier : l'évolution progressive de la négociation collective.

Depuis les années 1980 et surtout depuis la réunification, la tendance est à une moindre prééminence des négociations collectives de branche au profit d'une décentralisation au niveau de l'entreprise. Cette décentralisation intervient d'ailleurs dans un contexte de baisse du taux de syndicalisation qui accentue probablement cette tendance³⁹. Ces évolutions peuvent s'appréhender à l'aune de deux ruptures majeures du cadre traditionnel de la négociation collective.

Le développement des procédures d'opt-out et la diminution des procédures d'extension ont conduit à l'affaiblissement du niveau de la branche

³⁵ Audition d'Odile Chagny au COE, le 26 mai 2015.

³⁶ Audition d'Odile Chagny au COE, le 26 mai 2015.

³⁷ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

³⁸ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

³⁹ Le taux de syndicalisation en Allemagne est passé de 25,3 % en 1999 à 17,7 % en 2013 (Données OCDE).

Le développement de l'opt out : Alors que les accords de branche jouaient traditionnellement un rôle de régulation de l'ensemble des secteurs économiques allemands, les entreprises y ont progressivement vu un frein à leur capacité d'adaptation. Jusqu'au début des années 1990, les questions qui relevaient de la négociation collective au niveau de la branche étaient clairement distinctes des sujets relevant de l'échelle de l'établissement et des comités d'établissement. A ce dernier niveau, des accords étaient possibles uniquement hors des questions traitées par la négociation collective, sauf exception explicitement précisée dans l'accord de branche. Les clauses d'ouverture (*Öffnungsklausen*) prévues dans la convention de branche en direction des établissements, c'est-à-dire des employeurs et des conseils d'établissement, ont progressivement changé la structure des accords collectifs en déplaçant le centre de gravité vers l'entreprise.

Le poids de la réunification et l'ouverture aux économies d'Europe de l'Est a contraint les entreprises allemandes à engager des efforts de compétitivité conséquents. Les clauses d'ouverture⁴⁰, apparues dans les années 1980, se sont ainsi développées dans les années 1990 et 2000, en raison de la recherche de flexibilité des entreprises.

Ce développement a été progressif, même s'il fut loin d'être évident :

Dans un premier temps, les employeurs (surtout à l'est de l'Allemagne) ont tout fait pour « fuir » (Tarifflucht) l'autonomie collective considérée comme trop rigide : en démissionnant des organisations patronales (en tout cas en prévoyant un nouveau mode dit d'« adhésion sans liaison » à la convention collective), en externalisant leur activité pour changer d'activité principale et donc de convention de branche applicable, en délocalisant leur entreprise, en faisant pression sur leur organisation pour qu'elle dénonce la convention de branche⁴¹, en concluant des accords avec le conseil d'établissement, qu'ils faisaient ensuite approuver par les salariés, même si la légalité de ces accords était contestable.

De leur côté, les syndicats ont été réticents, du moins au départ⁴², à décentraliser la négociation en direction des entreprises, c'est-à-dire à prévoir des « clauses d'ouverture » en direction du chef d'entreprise et du conseil d'établissement (le syndicat n'étant pas présent institutionnellement dans l'entreprise allemande, même si le plus souvent les élus du conseil d'établissement sont des salariés syndiqués).

Il ne faut pas oublier également que la jurisprudence de la Cour fédérale du travail (arrêt Burda de 1999) avait freiné le développement des « accords sur l'emploi » (Encadré 5) en refusant de considérer qu'ils étaient plus favorables que des accords comportant une durée du travail plus faible. Contrairement à ce qui est souvent avancé, le droit allemand ne serait donc pas particulièrement favorable aux « accords sur l'emploi »⁴³. C'est la raison pour laquelle les partis politiques (CDU, FDP surtout) avaient proposé dans les années 2000 des modifications, très

⁴⁰ Patrick Rémy (revue de droit du travail, mars 2012) distingue deux types de clauses d'ouverture :

- celles par lesquelles la convention collective de branche ne prescrit pas de règle autonome, mais renvoie à l'accord d'entreprise le soin de remplir le cadre qu'elle a fixé (clauses dites de « Korridor »), soit de choisir entre plusieurs options qu'elle a fixées (clauses dites de « cafétéria ») ;
- celles par lesquelles la convention collective de branche permet, à certaines conditions (par exemple difficultés économiques), de s'affranchir des stipulations de la convention de branche.

⁴¹ même si, en droit allemand, les conventions de branche étant à durée déterminée, la loi ne prévoit pas de procédure de dénonciation avant le terme.

⁴² Dans la métallurgie en tout cas, même si cela a été différent dans la chimie où a été introduite la première clause générale d'ouverture en 1997.

⁴³ Rémy P. (2012), « Les accords collectifs sur l'emploi en Allemagne : un « modèle » pour le droit français ? », Revue de droit du travail, mars.

diverses, de la loi sur les conventions collectives pour permettre aux accords sur l'emploi de s'imposer. Mais le droit allemand n'a jamais été modifié sur ce point. Ce sont finalement les syndicats qui ont accepté en pratique – donc à droit légal constant – de conclure plus fréquemment des clauses d'ouverture dans les conventions de branche⁴⁴.

En acceptant et en accompagnant ce déplacement de la négociation collective, les syndicats espéraient éviter une décentralisation incontrôlée des négociations collectives dans les entreprises se retirant des accords de branche. Dans ces clauses d'ouverture, l'accord de branche précise notamment les sujets pouvant être négociés de manière dérogatoire au niveau de l'entreprise, ainsi que les modalités de négociation. L'accord peut ainsi être conclu soit avec les syndicats au niveau de l'entreprise, soit avec le conseil d'établissement (*Betriebsrat*).

Cette évolution a été facilitée au cours des années 2000 par l'élargissement des conditions de mise en œuvre et du champ d'application des clauses d'ouverture. En 2004, sous la menace d'une intervention législative faute d'accord, l'IG Metall et la fédération patronale de la métallurgie signent « l'accord de Pforzheim ». Il ouvre l'éventail des thèmes pouvant faire l'objet d'une dérogation et modifie leur finalité : les accords dérogatoires peuvent dès à présent être mis en œuvre afin de contribuer à la compétitivité et à la performance de l'entreprise, et non uniquement lorsque l'entreprise se trouve en difficulté. De telles clauses sont progressivement mises en œuvre dans l'ensemble des branches.

Par conséquent, alors que 5 % des entreprises recouraient à une clause d'ouverture pour des questions de salaire en 1995, 75 % d'entre elles utilisaient cette option en 2005⁴⁵.

La diminution des procédures d'extension : en Allemagne, les accords collectifs de branche font très peu souvent l'objet d'une extension administrative et le taux, très faible, d'extensions (5,4 % des conventions en 1991) a encore diminué récemment (1,7 % des conventions en 2013).

Les conventions collectives de branche allemandes s'appliquent donc essentiellement aux entreprises qui sont membres des organisations patronales signataires. Autonomie collective oblige, l'extension de la convention collective – à toutes les entreprises de la branche, mais aussi par voie de conséquence à tous les salariés qu'emploient ces entreprises, alors qu'en Allemagne l'effet normatif de la convention collective est en principe limité aux seuls salariés syndiqués – est soumise dans la loi sur les conventions collectives à des conditions restrictives. Ainsi, une convention collective ne pouvait être étendue que si les employeurs qui y sont déjà soumis emploient au moins 50 % des salariés travaillant dans la branche concernée. Cette condition a été supprimée par la récente loi dite sur « le renforcement de l'autonomie collective » qui a aussi institué le salaire minimum légal (*cf. infra*).

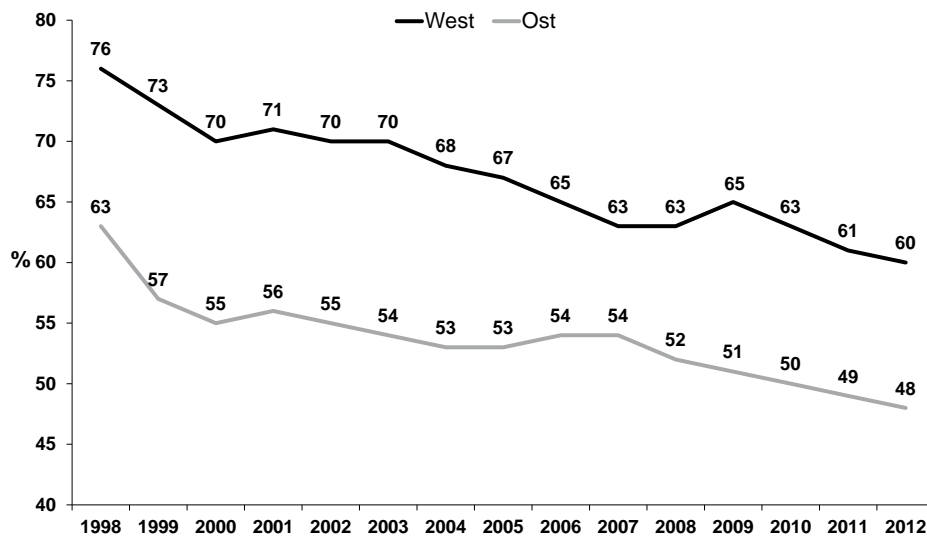
Le taux de conventions faisant l'objet de procédures d'extension apparaît d'autant plus faible que les conventions de branche couvrent de moins en moins de salariés (68 % des salariés à l'ouest en 1998 contre 52 % en 2012, 52 % contre 35 % à l'est)⁴⁶.

⁴⁴ Il est possible que certains accords sur l'emploi soient illégaux en droit, mais personne ne les conteste en justice, car les possibilités d'action en justice sont limitées (en fait pour les salariés, en droit pour les syndicats).

⁴⁵ Dustmann *et al.* (2014), *op. cit.*

⁴⁶ Freyssinet J. (2015), « Les négociations d'entreprises sur l'emploi : quelques expériences européennes », *Institut de recherche économique et sociale*, février.

Graphique 7 : taux de couverture de la négociation collective en Allemagne, accords de branche et d'entreprise cumulés



Source: Odile Chagny, Graphique IAB-Betriebspanel

Encadré 4 : les fondements juridiques de la négociation collective en Allemagne⁴⁷

Plutôt que de permettre à chaque norme (loi, convention collective, de branche, d'entreprise...) de tout réglementer et de résoudre ensuite les conflits de normes, le droit allemand pose plutôt en amont des règles de démarcation de leurs champs d'intervention et donc de délimitation des compétences des acteurs. Des règles constitutionnelles séparent ce qui relève de la loi et de la politique publique de ce qui relève de la négociation collective, protégé par le principe d'autonomie (*Tarifautonomie*).

La Cour constitutionnelle précise qu'il n'y a aucun monopole de l'autonomie collective sur certaines questions, mais tout au plus une certaine priorité sur certaines d'entre elles. En tout cas, l'autonomie collective étant protégée directement par la liberté de coalition inscrite dans la Loi fondamentale, le législateur doit d'abord s'assurer qu'elle fonctionne.

Le législateur n'a en principe plus à intervenir dans les relations de travail par la suite. Son intervention est subsidiaire, et quand il intervient, la loi doit en principe être supplétive. Mais tout dépend de la matière sur laquelle elle porte et avec quelle impérativité. Autrement dit, le législateur doit justifier son intervention et l'atteinte qu'il porte à l'autonomie collective doit être proportionnée. Certains contestent ainsi que les conditions soient remplies pour le salaire

⁴⁷ Voir notamment Freyssinet J. (2015), *op. cit.* et Rémy P. (2014), « Organiser le futur de l'Allemagne : quelques points emblématiques du programme du gouvernement de la grande coalition en droit du travail », *Revue de droit du travail*, avril.

minimum légal qui aurait dû selon eux être supplétif, c'est-à-dire s'imposer uniquement en l'absence de conventions collectives.

De la même manière, les conseils d'établissement ne peuvent en principe s'accorder (sauf clause d'ouverture) à l'échelle de l'entreprise que sur des sujets qui relèvent de la codétermination (*Mitbestimmung*), c'est-à-dire sur des questions :

- qui relèvent plus des conditions de travail que du contrat (ainsi sur le temps de travail : plus sur les horaires que sur la durée du travail, sauf en cas d'augmentation ou réduction temporaire de la durée) ;
- qui ne relèvent pas de thèmes traités par les accords de branche.

Par ailleurs, les conventions collectives d'entreprise ne sont en théorie possibles, hors clauses d'ouverture, que si l'entreprise ne fait pas partie d'une organisation signataire de l'accord de branche, même si la jurisprudence a jugé qu'un syndicat peut faire une grève à l'encontre d'une entreprise en vue de conclure une convention d'entreprise, y compris si celle-ci est déjà liée à une convention de branche.

Enfin, il n'existe pas d'accords interprofessionnels en Allemagne.

Le développement d'un système de négociation dual au niveau de l'entreprise

Dans ce processus, les accords impliquant le *Betriebsrat* au détriment des syndicats se sont multipliés. Ces accords concernent essentiellement le temps de travail, la rémunération et les garanties d'emplois⁴⁸.

Les clauses d'ouverture ont été la cause principale, mais pas exclusive du développement des accords d'entreprise : le déplacement du centre de gravité du système tend à se généraliser au-delà même du mécanisme des clauses d'ouverture, notamment à travers les accords collectifs d'entreprise⁴⁹.

Malgré cette multiplication des accords d'entreprise signés avec les syndicats (à ne pas confondre avec les accords conclus par le conseil d'établissement), les conventions de branche restent prédominantes en terme de nombre de salariés couverts.

Ces évolutions de la négociation collective ont notamment contribué à une flexibilité croissante pour trouver un équilibre entre salaire, emploi et durée du travail à l'aube de la crise, de manière complémentaire aux lois Hartz :

- tout d'abord la qualité du dialogue social et la logique de compromis ont favorisé la flexibilité interne, permettant notamment des négociations sur l'équilibre du triptyque emploi, salaires, durée du travail, au niveau de l'entreprise (Encadré 5) ;
- de plus, la décentralisation récente du système aurait entraîné une redistribution des cartes entre employeur et salarié, soit par absence des syndicats au profit du *Betriebsrat*, soit par absence simultanée de représentation syndicale et de *Betriebsrat*. En 2014, 43 %

⁴⁸ Freyssinet J. (2015), *op. cit.*

⁴⁹ Freyssinet J. (2015), *op. cit.*

des entreprises disposaient d'un Betriebsrat et 34 % n'étaient ni couvertes par un accord collective, ni par un Betriebsrat⁵⁰.

Encadré 5 : Compétitivité et maintien de l'emploi au cœur des accords d'entreprise : exemples clefs depuis 1990

Les accords de maintien de l'emploi, qui se sont multipliés (à droit législatif constant) depuis le début des années 1990 (grâce notamment aux clauses d'ouverture), présentent des caractéristiques communes :

- leur contenu reflète la recherche d'un équilibre entre effort des salariés (temps de travail, rémunération) et garanties concédées par le patronat (emplois, investissements) ;
- ils concernent principalement des entreprises de l'industrie en recherche de productivité et de grands établissements publics qui visent la diminution de la charge salariale ;
- ils se caractérisent par une tentative d'adaptation à des risques menaçant la pérennité de l'entreprise ou susceptibles de le faire.

Trois exemples témoignent de la diversité de ces accords.

L'accord Volkswagen, 1993.

Au début des années 1990, la direction de Volkswagen estime qu'elle doit licencier 31 000 de ses 103 000 salariés afin d'être en mesure de faire face à la récession. Non signataire de l'accord de branche, l'entreprise négocie directement avec le syndicat IG Metall un accord d'entreprise⁵¹ qui sera mis en œuvre au niveau de chaque établissement par les *Betriebsräte*. Avec cet accord, le temps de travail est réduit de 36 à 28,8 heures par semaine sans compensation salariale, les salaires mensuels étant cependant maintenus grâce à la mensualisation de primes existantes. En contrepartie, l'entreprise s'engage à n'effectuer aucun licenciement pendant la durée de l'accord (2 ans). Le temps de travail devient une variable aux mains de l'entreprise afin de s'adapter à la conjoncture. Des concessions sont ainsi faites par le syndicat et la direction pour maintenir l'emploi :

- le syndicat IG Metall renonce à réduire le temps de travail sans baisse de rémunération ;
- le patronat concède une réduction du temps de travail qu'il considère comme un risque pour la productivité.

Les accords Siemens, 2004 - 2010.

En 2004, Siemens envisage de délocaliser 2 000 emplois en raison de la perte de compétitivité de deux de ses usines en Allemagne. Un compromis est trouvé avec IG Metall en juin 2004. Celui-ci prévoit la hausse du temps de travail de 35 à 40 heures hebdomadaires sans compensation salariale dans ces deux usines. En contrepartie, l'entreprise s'engage à maintenir les emplois sur ces deux sites et à y investir 30 millions d'euros l'année suivante. En parallèle de cet accord local,

⁵⁰ Données IAB.

⁵¹ La situation de VW est atypique en Allemagne, du fait notamment que le Land de Basse-Saxe est l'un de ses actionnaires principaux

un second accord est signé au niveau global de l'entreprise. Ce dernier ouvre la possibilité aux établissements de développer des solutions similaires afin de maintenir la compétitivité.

L'accord Deutsch Telekom, 2004.

Suite à la privatisation du secteur, l'ancienne entreprise publique qui emploie à l'époque 120 000 salariés signe un « pacte pour l'emploi » avec son syndicat majoritaire « ver.di ». Celui-ci prévoit la sauvegarde de 10 000 emplois contre la réduction du temps de travail de 38 à 34 heures avec une faible compensation salariale. Une garantie de stabilité de l'emploi est donnée pour 2004 et l'engagement est pris de n'effectuer aucun licenciement économique jusqu'en 2008.

Source : Freyssinet (2015), *op. cit.*

Dans le cas allemand, la décentralisation de la négociation collective tient donc moins à un processus de réforme qu'à une évolution des pratiques de la négociation sociale qui s'appuie sur une stratégie économique d'ensemble somme toute plutôt consensuelle : améliorer la compétitivité pour garantir l'emploi. Cette évolution n'est pas sans conséquences pour les conditions de travail et de rémunération des salariés alors même que l'une des particularités du système allemand est qu'il protège très peu en dehors des négociations de branche. Outre l'intérêt économique majeur de l'ensemble de ces évolutions qui ont permis de contribuer à la relance de l'économie allemande par la compétitivité, elles ont également contribué à accentuer une double dichotomie entre :

- emplois protégés au sein des branches, en diminution, d'une part ;
- emplois atypiques, en nombre croissant, hors des couvertures garanties par les accords collectifs de l'autre.

Tout autant que les réformes entreprises dans le courant des années 2000, la décentralisation de la négociation collective a progressivement contribué à une dualisation propre au marché du travail allemand entre entreprises couvertes et non couvertes par un accord de branche. Dans un mouvement général, des mesures qui visaient la périphérie des emplois – les réformes Hartz -, ont exercé une pression sur le cœur du système et accentué la modération salariale.

2.1.3 Au-delà de ces deux piliers, plusieurs mesures spécifiques ont également contribué à la refondation du système allemand

Une réforme de la formation professionnelle permettant à l'État d'orienter non seulement la formation des demandeurs d'emploi mais également celle des salariés

La formation professionnelle est en Allemagne essentiellement entre les mains des entreprises. Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent intervenir. En 2006, le gouvernement allemand a ainsi créé le WeGebAU (*Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen*). Il s'agit d'un ensemble de prestations et de mesures, permettant à l'Agence fédérale pour l'emploi de prendre en charge et de financer sur son propre budget la formation professionnelle de salariés en emploi. Cette réforme marque une rupture avec la mission habituelle de l'Agence fédérale, celle-ci ayant initialement pour vocation de financer des prestations à destination des seuls demandeurs d'emploi. À travers la qualification des salariés, le programme poursuit deux objectifs :

- garantir la compétitivité des entreprises par une plus forte productivité des salariés et l'accroissement des marges ;

- garantir l'employabilité des salariés grâce à une meilleure qualification voire une réorientation professionnelle de salariés restant dans la même entreprise puisque l'employeur doit donner son accord et est cofinanceur.

Ce programme cible en particulier deux publics dans les TPE et PME :

- les salariés non qualifiés ;
- les travailleurs « seniors », dès 45 ans, dans les entreprises de moins de 250 salariés.

Les modalités, et donc le degré de prise en charge par l'État, varient selon les cas. Moins le salarié est qualifié et plus il est âgé, plus la prise en charge est importante, jusqu'à assurer 50 % du salaire en plus des frais de formation.

Ces formations souvent longues (au moins 4 semaines hors de l'entreprise) ont joué un rôle relativement important lors de la crise. Elles visaient à sécuriser le parcours professionnel des salariés déjà en emploi, et en particulier celui des non qualifiés qui sont les plus exposés à une conjoncture économique défavorable, en augmentant leur employabilité. Il s'agissait par ailleurs de préparer la reprise d'activité et de faciliter la hausse de charge de production pour les entreprises, en leur épargnant des coûts de recrutement de nouveaux salariés. Plus de 65 000 salariés ont bénéficié d'une formation dans ce cadre en 2009, et 87 000 en 2010, en particulier des salariés placés en chômage partiel⁵².

La formation des demandeurs d'emplois également réformée dès 2003, avec la création des bons de formation

Elle s'inscrit dans la privatisation progressive des organismes constituant le SPE, initiée le 1^{er} janvier 2003 dans le sillage des premières lois Hartz. L'objectif de ces bons est de laisser le choix de l'organisme formateur au demandeur d'emploi. Celui-ci fait ainsi jouer la concurrence entre organismes certifiés et contribue à une émulation positive des acteurs présents sur le marché. L'étude de Rinne et al. (2008) estimait que les demandeurs d'emploi utilisant ces bons avaient une probabilité de retour à l'emploi plus fortes avec des salaires plus élevés, toutes choses égales par ailleurs⁵³.

Ces bons de formation s'inscrivent dans la logique d'externalisation lancée un an plus tôt avec les bons de placement

Ces bons de placement sont ouverts aux personnes percevant l'AG1 depuis 2002 puis à ceux percevant l'AG2 depuis 2005. Ils ont pour but de responsabiliser à la fois la personne en situation de chômage et l'agence de placement. Grâce à ce bon, c'est l'individu en recherche d'emploi qui doit trouver sur le marché privé l'agence de placement qui lui convient. L'agence accepte ensuite le candidat et lui propose une offre qu'elle considère adaptée. En cas de succès, elle reçoit une première prime, complétée d'une seconde 6 mois plus tard si la personne concernée s'est maintenue dans l'emploi.

⁵² Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁵³ Rinne U., Uhlendorff A. et Zhao Z. (2008), « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz-Reforms in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3910.

Encadré 6 : La formation professionnelle initiale en Allemagne, un système généralisé grâce à l'apprentissage

Les mesures concernant la formation continue complètent un système de formation initiale déjà essentiellement orienté vers la formation professionnelle : parmi tous les étudiants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire en Allemagne en 2012, 48,3 % étaient engagés dans des formations professionnelles, dont 42 % dans le système d'apprentissage dit « dual ».⁵⁴

Le financement de l'apprentissage est assuré par l'État pour la partie relevant de l'enseignement supérieur, le reste étant pris en charge par les entreprises (notamment les salaires des apprentis). Aucune obligation ne contraint les entreprises, qui développent l'apprentissage sur la base de leur volonté propre, selon leurs besoins. Le secteur privé dépense ainsi 25 milliards d'euros par an pour la formation en alternance.

Passé 10 ans, les élèves sont orientés dans trois filières différentes, avec possibilités de passerelles et sélection à chaque étape du parcours. L'apprentissage y est largement favorisé et considéré comme une voie d'excellence. Chaque entreprise sélectionne ses apprentis et les inscrit elle-même dans les instituts avec lesquels elle travaille en collaboration.

Dans le cadre de ce système, plus de 60 % d'une classe d'âge suit une formation professionnelle en alternance, ce qui représente 1,6 million d'apprentis, sélectionnés en fonction de critères souvent exigeants ; 360 métiers sont enseignés suivant des référentiels définis au niveau fédéral et adaptés dans le cadre du Land ; 485 000 entreprises sont impliquées, dont 93 % des 4 000 entreprises comptant plus de 500 salariés.⁵⁵

En 2005, la hausse de la TVA contre une réduction des cotisations sociale, point clef du contrat de coalition CDU/CSU – SPD

En novembre 2005, la coalition acte la hausse de la TVA dans son programme. En janvier 2007, le gouvernement fédéral fait passer le taux de TVA de 16 % à 19 %. L'objectif de la mesure est de rééquilibrer le rapport entre impôts indirects, relativement bas, et impôts directs, relativement élevés.

L'augmentation de la TVA a généré environ 25 milliards d'euros de recettes supplémentaires par an, soit l'équivalent d'environ 1,1 % du PIB allemand, dont 12 milliards d'euros pour alléger les cotisations sociales et 13 milliards d'euros afin de réduire le déficit public. En prenant en compte les autres évolutions fiscales, comme la hausse des cotisations retraites, les charges patronales ont diminué de 0,95 %.

Selon la Bundesbank, cette hausse a eu un impact sur l'inflation et la consommation des ménages, mais cela a été limité par le cycle conjoncturel positif en 2007, avec un PIB en croissance de 2,7 %.

Ni l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) ni la Bundesbank n'ont analysé en détail l'effet positif pour l'emploi résultant de la baisse des charges patronales. Mais il y a un consensus dans le débat allemand sur le fait que la mesure,

⁵⁴ France Stratégie (2014), *op. cit.*

⁵⁵ Formation professionnelle : le droit de savoir. Rapport d'information du Sénat n° 365 (2006-2007) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle. Formation professionnelle : le droit de savoir. Déposé le 4 juillet 2007.

combinée à la réduction de l'impôt sur les sociétés mise en œuvre en 2008 a soutenu l'investissement et l'emploi.

2.2 Un processus de réforme relancé avec un certain nombre d'ajustements structurels récents

L'Allemagne se caractérise par le faible nombre de réformes structurelles du marché du travail introduites depuis 2008, l'essentiel du processus de réforme ayant été engagé antérieurement.

De fait, l'instauration d'un salaire minimum fédéral constitue le principal point de réforme structurelle depuis le début de la crise.

Quelques autres mesures d'ajustement ont été mises en œuvre progressivement au cours de l'année 2015.

L'instauration du salaire minimum national reflète la tendance générale de ces mesures : généralement initiées par le gouvernement à un niveau centralisé, elles mettent en question le rôle et le positionnement des syndicats et visent à rétablir certains équilibres pour les populations les plus fragiles sur le marché du travail.

2.2.1 L'instauration d'un salaire minimum national interprofessionnel, principale réforme sur la marché du travail allemand depuis la crise

Les étapes historiques

La mise en place d'un salaire minimum interprofessionnel apparaît atypique dans un pays qui laissait traditionnellement l'autonomie aux syndicats et aux organisations professionnelles pour négocier, notamment en matière salariale (*Tarifautonomie*).

Avant 2015, le salaire minimum était déterminé au niveau de la branche et s'appliquait dans les entreprises membres des groupements adhérant aux organisations signataires. En cas d'absence de minima au niveau de la branche, le juge pouvait être saisi (ce qui était assez exceptionnel) pour sanctionner les niveaux de salaire contractuels trop faibles.

Selon cette jurisprudence, le salaire minimum ne doit pas être « contraire aux bonnes mœurs » et lésionnaire au sens du code civil allemand (BGB). D'une façon générale, la jurisprudence a considéré qu'était lésionnaire le salaire (contractuel) qui était inférieur de plus d'un tiers au salaire dit « habituel », c'est-à-dire à celui qui correspond au montant minimum fixé par la convention collective la plus proche. Ainsi en avril 2014, le Tribunal du travail de Cottbus n'a pas jugé ce niveau atteint par un cabinet d'avocats, dont deux de ses commis étaient rémunérés 1,54 euro l'heure⁵⁶.

C'est finalement le gouvernement qui a choisi d'aller vers un salaire minimum national. Il a été poussé par les syndicats : leur action de fond au cours des années 2000 a conduit l'ensemble des partis politiques à débattre des minima salariaux. C'est ainsi que la question, d'abord circonscrite à une problématique de dumping salarial dans le secteur du BTP, s'est muée en débat général pour l'ensemble de la classe politique.

Le SPD va mentionner l'idée d'un salaire minimum au niveau national interprofessionnel rapidement après la mise en œuvre des lois Hartz, comme compensation aux efforts consentis. En 2007, la coalition SPD – CDU profite d'une loi sur le travail détaché (qui transpose la directive de 1996 sur le détachement) pour introduire une mesure qui favorise l'extension des minima de branche. Il s'agit alors de faciliter l'extension des conventions de branche par une procédure simplifiée : celle-ci a d'abord concerné la branche de la construction (visée par la directive européenne), mais la loi allemande y a ajouté d'autres branches (nettoyage, gardiennage, secteur postal...plus d'une dizaine au total) qui n'étaient pas nécessairement concernées par le dumping salarial engendré par le détachement.

Le gouvernement conservateur élu en 2009 décide de faire évaluer les conséquences d'une éventuelle mise en place d'un salaire minimum légal. Ces analyses vont montrer que l'établissement d'un salaire minimum légal n'aurait pas d'effet significatif sur l'emploi⁵⁷, même si certains effets au niveau sectoriel pourraient être attendus.

La nouvelle coalition SPD – CDU accédant au pouvoir en 2013 entérine finalement, dans son accord du 27 novembre 2013, le principe d'un salaire minimum national généralisé.

C'est sur cette base qu'un projet de loi est préparé par la ministre SPD du travail Andrea Nahles et finalement adopté par le Bundestag le 2 juillet 2014. En complément, la loi prévoit également la réforme des procédures d'extension des conventions collectives afin de « généraliser » plus facilement les salaires minima dans les branches où un niveau supérieur a déjà été fixé.

La loi de 2014 a en particulier abrogé la première condition de l'extension (dans la loi sur les conventions collectives) aux termes de laquelle une convention collective ne pouvait être étendue que lorsque les employeurs liés à celle-ci employaient au moins 50% des salariés entrant dans son champ d'application. Ne subsiste désormais que la seconde condition selon laquelle l'extension doit être requise par l'« intérêt public », apprécié par le ministère du Travail. Celui-ci doit être saisi d'une demande d'extension désormais commune aux deux parties à la convention collective. La commission convoquée par le ministère pour négocier sur la demande doit approuver l'extension. Par ailleurs, la loi de 2004 a aussi généralisé à toutes les branches la procédure d'extension de la loi sur le détachement. Des questions se posent désormais sur l'articulation entre ces différentes procédures⁵⁸.

Modalités d'application

Le minimum salarial légal a été introduit à compter du 1^{er} janvier 2015, sous réserve d'une période transitoire pour les quelques branches dont les minima sont inférieurs au nouveau minimum général. Il doit s'appliquer à tous les actifs, y compris les travailleurs saisonniers, à une bonne part des stagiaires et aux mini jobs, indépendamment de la taille ou du pays d'origine de l'entreprise et des travailleurs.

Les conventions collectives qui fixent un salaire minimum restent valables si le salaire minimum par secteur est supérieur au minimum général. Dans le cas contraire le salaire minimum est fixé à 8,5 euros de l'heure, soit environ 6,30 euros après perception de l'ensemble des cotisations sociales⁵⁹.

⁵⁷ Chagny O. et Le Bayon S. (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 146, juin.

⁵⁸ Rémy (2014), *op. cit.*

⁵⁹ Rapport de l'OCDE (2015), *Employment Outlook*.

Une période de transition pour augmenter les salaires s'étend jusqu'en 2017. Les cinq branches qui venaient de négocier un salaire minimum inférieur à 8,5 euros bénéficient ainsi d'une période de transition de deux ans avant l'entrée en vigueur du salaire minimum légal⁶⁰. La profession des livreurs de journaux bénéficie, à titre exceptionnel, d'une période de transition de trois ans. Le contrôle de l'application de la mesure est assuré par les douanes.

3 700 000 personnes devraient bénéficier de cette mesure selon le gouvernement allemand, soit 10,5 % des salariés⁶¹.

Tableau 1 : Salariés dont la rémunération était inférieure à 8,5 €/h en 2013

Branche	En % de l'ensemble des salariés gagnant moins de 8,5 €/heure		
	Est	Ouest	Allemagne
Agriculture, sylviculture et pêche	48,6	21	32,3
Industrie hors construction	20	6,4	8,5
Construction	20,2	6,8	9,9
Commerce	41,5	18,3	23,2
Hébergement et restauration	66,7	48	51,2
Transports et communication	22,9	8,1	11,4
Activités financières et d'assurance, activités immobilières, services aux entreprises	26,9	10,7	13,6
Administration publique et services collectifs, activités des ménages	16	8,9	10,3
Ensemble	24,2	10,6	13,2

Champ : entend par salarié les ouvriers, employés, fonctionnaires, sans les chômeurs avec un Ein-euro-jobs, les personnes handicapées dans un atelier de travail, les apprentis et les stagiaires. Les chiffres sont exprimés en pourcentage du nombre total de salariés pour chaque branche.

Sources : SOEP (SOEP v30beta); Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des IWH.

Plusieurs catégories ne sont cependant pas concernées :

- les apprentis ;
- les personnes en formation ;
- les jeunes de moins de 18 ans sans diplôme ;

⁶⁰ Cinq branches ont en effet négocié un salaire minimum inférieur à celui énoncé par la loi : industrie de la viande, exploitations agricoles, coiffeurs, services de blanchisserie et livreurs de journaux

⁶¹ Audition de Stephen SCHMID (Conseiller aux Affaires sociales de l'Ambassade d'Allemagne) au COE, le 26 mai 2015.

- les chômeurs de longue durée qui retrouvent un emploi pendant les 6 premiers mois de retour à l'emploi ;
- les personnes en stage d'une durée de moins de 3 mois ;
- les travailleurs à domicile ;
- les bénévoles et volontaires.

Une commission proposera tous les 2 ans l'évolution de ce salaire minimum, proposition devant être validée par un règlement pris au niveau fédéral et déclarée ainsi d'application générale. L'État n'a pas d'autre solution que d'approuver ou rejeter la proposition. La loi dispose que le salaire minimum doit protéger les salariés sans menacer l'emploi et que la commission doit également donner son avis sur l'évolution des conventions collectives.

Cette commission est composée de 6 membres et d'un président, qui sont conseillés par deux experts. Tous sont nommés par les partenaires sociaux selon le principe d'autonomie énoncé dans la loi fondamentale. Sa composition est renouvelée tous les 5 ans. Son président ne s'exprime qu'en cas d'absence de majorité⁶². La première éventuelle décision de réévaluation du salaire minimum est prévue pour fin juin 2016 au plus tard, pour une mise en œuvre le 1^{er} janvier 2017⁶³.

2.2.2 La loi sur l'unité tarifaire

La loi relative à l'unité tarifaire (*Tarifeinheitgesetz*) a été adoptée par le Bundestag le 22 mai 2015⁶⁴. Elle met fin à la possible mise en concurrence des syndicats lorsque les conventions collectives de syndicats différents sont applicables dans une même entreprise. Pendant très longtemps, en cas de concurrence entre plusieurs conventions collectives, la jurisprudence retenait, pour des raisons pratiques, un principe (non écrit) d'application d'une seule convention collective dans l'entreprise, le plus souvent la convention collective « spéciale ». Ce principe a contribué à rendre le système allemand très ordonné, conformément à la règle statutaire des syndicats membres du DGB (« un établissement, un syndicat »). Mais ce principe d'unité conventionnelle a toujours été très critiqué (par la majorité de la doctrine) notamment pour des raisons constitutionnelles : affirmer qu'une seule convention collective s'applique dans l'entreprise aboutit à priver de leur convention collective les salariés adhérents du syndicat signataire de la convention évincée. Aussi, depuis un revirement en 2010, la Cour fédérale du travail permet que deux accords collectifs concurrents, négociés par deux syndicats différents pour un même groupe professionnel, s'appliquent dans une entreprise. Autrement dit, l'employeur doit appliquer les conventions collectives en fonction de l'affiliation syndicale des salariés, ce qui entraîne une évidente complexité. L'employeur peut toujours appliquer à tous les salariés, y compris non syndiqués, la convention collective, mais alors par des clauses du contrat individuel qui renvoient à l'une des conventions collectives.

⁶² Chagny et Le Bayon (2014), *op. cit.*.

⁶³ Rémy (2014), *op. cit.*

⁶⁴ Rémy P. et Henssler M. (2015), « La réforme du droit des conventions collectives en Allemagne : le pluralisme syndical est-il compatible avec l'autonomie collective ? », *Revue de droit du travail*, septembre.

Selon la nouvelle loi, en cas de litige, c'est l'accord collectif conclu par le syndicat majoritaire⁶⁵ qui s'appliquera. En supprimant cette concurrence, le gouvernement entend donc clarifier le droit applicable.

À l'inverse, les syndicats sont partagés, les petits syndicats voyant dans la loi une limitation de leur autonomie et même de leur existence à terme. Cette loi a sinon pour objet en tout cas pour effet de favoriser plutôt les grands syndicats membres du DGB au détriment des autres syndicats, notamment ceux de métiers qui sont réapparus dans certaines professions particulières (conducteurs de locomotives, pilotes d'avion, médecins...). En effet, depuis une dizaine d'années ces syndicats de métiers cherchent à obtenir (souvent par la grève) des conventions collectives spécifiques à leur clientèle particulière et en substance accordant des conditions de rémunération plus favorables (que celles conclues par les syndicats du DGB, Ver.di en particulier). Or, si ces syndicats sont souvent très puissants dans le métier qu'ils représentent, ils le sont beaucoup moins si l'on additionne tous les salariés au niveau de l'établissement... La loi entrée en application en juillet accorde certes au syndicat minoritaire des nouveaux droits au stade de la négociation : droit d'être informé par l'employeur d'une négociation, droit de ratifier la convention signée par le syndicat majoritaire. Mais ces droits sont jugés insuffisants par les petites organisations par rapport aux enjeux. En tout état de cause, cette loi a déjà fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité déposé par le syndicat GDL. Plusieurs autres syndicats ont également annoncé qu'ils contesteraient la conformité de cette loi à la Loi fondamentale.

2.2.3 Autres ajustements complémentaires dont l'objectif est de répondre aux points d'attention soulevés par les lois Hartz

De nouvelles réformes structurelles ne sont pas actuellement envisagées. Toutefois, des aménagements sur le marché du travail sont intervenus récemment et d'autres sont à prévoir d'ici la fin de l'année 2015.

Dès 2013, ce sont les plafonds de rémunération des mini et midi jobs qui sont relevés. Les rémunérations maximum passent respectivement de 400 à 450 euros et de 800 à 850 euros. Par ailleurs, la cotisation salariale pour une retraite complémentaire devient obligatoire alors qu'elle n'était qu'optionnelle jusqu'à présent.

À l'automne 2015 Andrea Nahles, ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, doit présenter une nouvelle réforme de l'intérim (le régime de l'intérim a déjà été modifié au moins à trois reprises depuis 2002) et des contrats de prestations de service. La loi pourrait proposer les mesures suivantes :

- la durée maximale d'emploi d'un même intérimaire serait limitée à 18 mois ;
- la rémunération de ce dernier devrait être égale à celle d'un salarié en CDI occupant les mêmes fonctions à partir de 9 mois de présence dans l'entreprise⁶⁶ ;

⁶⁵ C'est-à-dire, d'après la loi, par le syndicat qui a le nombre d'adhérents le plus élevé dans l'établissement.

⁶⁶ Il faut ici préciser que l'Allemagne a utilisé la faculté donnée par la directive de 2008 sur l'intérim d'écarter le principe d'égalité de traitement par une convention collective. C'est ce qui a d'ailleurs conduit les employeurs dans l'intérim à conclure avec des syndicats minoritaires des conventions collectives comportant des minima salariaux très faibles. La justice a toutefois annulé fin 2010 ces conventions collectives au motif que le syndicat signataire

- la loi devrait interdire l'utilisation de salariés intérimaires en cas de grève. Actuellement, une seule disposition précise qu'un intérimaire peut refuser de travailler dans une entreprise touchée par la grève ;
- elle prévoirait également de limiter l'externalisation excessive d'activités et/ou de départements entiers afin de réduire la masse salariale des entreprises. En effet, des entreprises (dans l'industrie, notamment automobile, ou dans les services, comme la distribution) externalisent à des sociétés sous-traitantes des activités qui relèvent pourtant de leur cœur de métier⁶⁷.

Par ailleurs, un plan pour combattre le chômage de longue durée doit être mis en place. L'embauche de chômeurs de plus d'un an pourra être subventionnée à hauteur de 100 % du salaire, pour un budget de 150 millions d'euros par an. De plus, les *Job Centers* devraient voir leur dotation financière augmenter afin de leur permettre d'embaucher des conseillers spécialisés.

2.2.4 Des ajustements pour répondre à certains défis spécifiques du marché du travail en Allemagne

Le gouvernement allemand prévoit par ailleurs plusieurs projets afin de répondre à des problématiques propres au marché du travail allemand :

- le programme de « Partenariat pour la main-d'œuvre qualifiée » (*Partnerschaft für Fachkräfte*) lancé il y a quelques mois doit répondre au risque de manque de main-d'œuvre qualifiée. Des mesures doivent pallier ce manque en ciblant des profils particulièrement fragiles sur le marché du travail : femmes, seniors, immigrés, chômeurs de longue durée. Un groupe de travail réunissant le ministère du Travail et les partenaires sociaux a été créé à cette fin ;
- l'accès au marché du travail pour les réfugiés devrait être particulièrement favorisé en complément de ce programme visant le renouvellement de la main-d'œuvre. Il devrait faire l'objet d'une réforme de plus grande ampleur.

n'était pas habilité à négocier dans le secteur l'intérim. Et c'est aussi ce qui a conduit le législateur à introduire en 2011 un salaire minimum spécifique à l'intérim.

⁶⁷ On se retrouve ici face à une problématique très classique du droit du travail : s'agit-il d'une vraie sous-traitance ou d'un prêt de main-d'œuvre déguisé ? Le législateur envisagerait donc de fixer dans la loi les critères de la « vraie sous-traitance ». Ces critères et l'instauration de présomptions viseraient à favoriser la sécurité juridique en simplifiant la tâche du juge.

3 Les effets des réformes au vu de la situation actuelle du marché du travail

3.1 Un effet sur l'emploi et le chômage désormais établi

Depuis 2005, 2,5 millions d'emplois ont été créés. Récemment, le pic historique de 43 millions d'actifs occupés a été atteint.

L'évaluation de l'Agenda 2010 dressée par l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) conclut à un impact significatif des réformes Hartz⁶⁸.

Selon l'Institut, ces réformes auraient accéléré l'appariement sur le marché du travail et contribué à une réduction du chômage de l'ordre de 20 %. L'impact aurait été particulièrement fort dans l'industrie et auprès des chômeurs de longue durée. Par ailleurs, la réorganisation du SPE aurait contribué à renforcer l'efficacité des réformes Hartz I et Hartz II⁶⁹.

Outre l'assouplissement de certaines règles du droit du travail, l'ensemble des politiques actives, le niveau d'exigence à l'égard des chômeurs, la réduction des allocations et des aides sociales, ainsi que la peur du déclassement attaché à la perception de l'ALG 2 auraient contribué à l'amélioration de la situation du marché du travail.

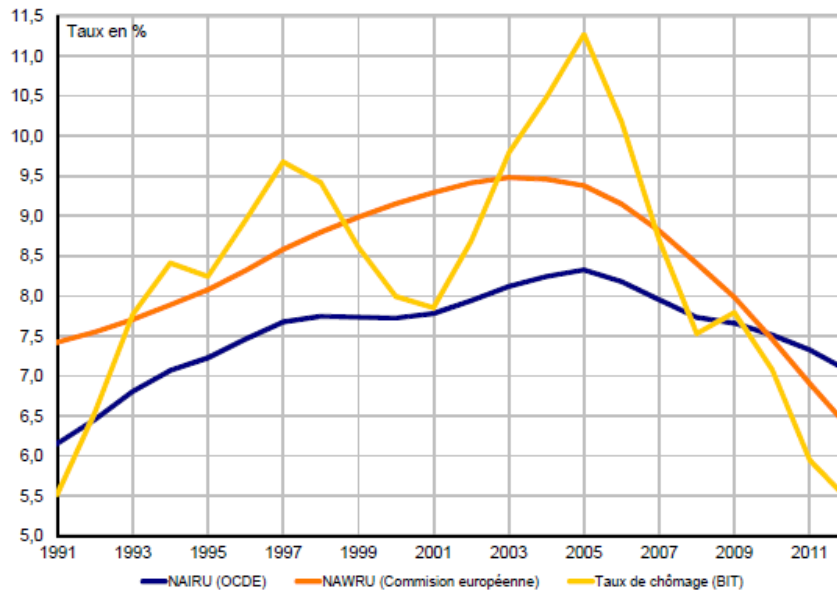
Les réformes Hartz auraient par ailleurs été d'autant plus efficaces qu'elles ont été conduites au moment opportun, en période haute du cycle économique, afin de répondre à la hausse durable d'un chômage structurel⁷⁰ (Graphique 8).

⁶⁸ Hertweck M. S. et Sigrist O. (2013), « The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany », *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – SOEP*.

⁶⁹ Direction Générale du Trésor (2013), « Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ? » *Trésor-Eco*, n°110, mars.

⁷⁰ Audition d'Éric Heyer au COE, le 5 mai 2015.

Graphique 8 : Évolution des NAIRU, NAWRU et taux de chômage en Allemagne



Champs : NAIRU et NAWRU sont deux indicateurs utilisés afin de rendre compte du niveau de chômage structurel. Le NAIRU correspond au taux de chômage ne provoquant pas une accélération de l'inflation. Le NAWRU correspond au taux de chômage ne provoquant pas une accélération de la croissance des salaires.

Sources : Direction générale du Trésor, sur la base de données OCDE, Commission européenne et Destatis.

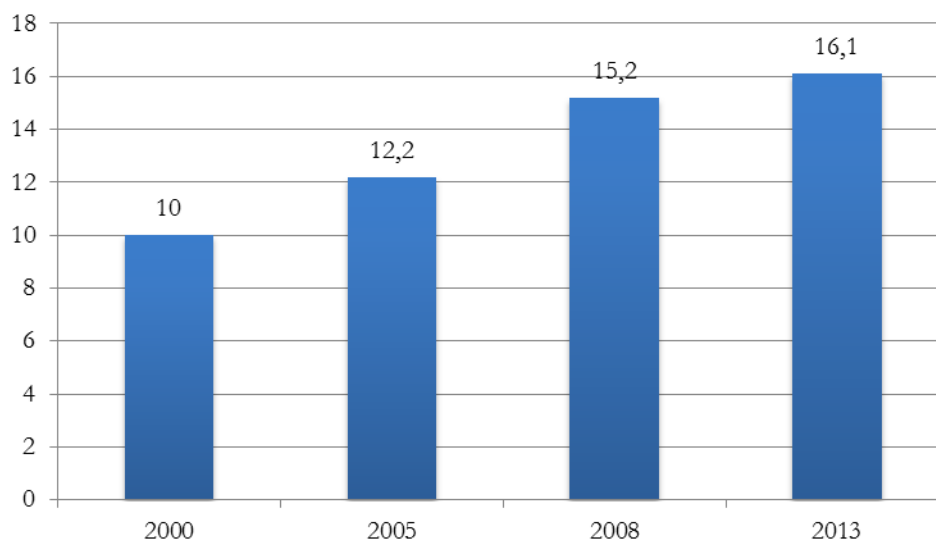
Au-delà de la réduction du chômage en tant que tel, les réformes auraient permis de faire sensiblement reculer les dépenses sociales. Les coûts liés au chômage - en termes de dépenses et de moins-values fiscales - sont passés de 92 milliards d'euros en 2004 à 68 milliards d'euros en 2007. Ceci s'explique principalement par la baisse de la durée d'indemnisation au titre de l'assurance chômage⁷¹.

⁷¹ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

3.2 Un coût social sujet à débat

Une hausse sensible de la pauvreté et des inégalités dans les années 2000

Graphique 9 : Taux de risque de pauvreté après transfert



Source : données Eurostat.

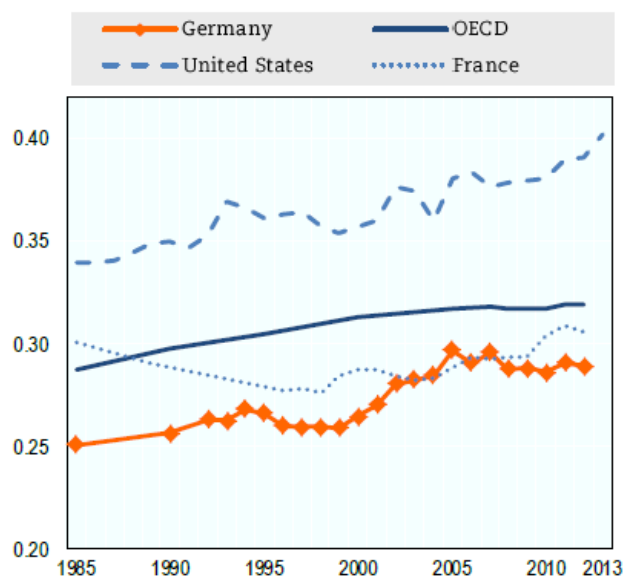
Si le taux de risque de pauvreté n'a progressé que de manière modérée et s'est maintenu à un niveau inférieur à la moyenne européenne lors de la crise, celui-ci a tout de même connu une forte augmentation au début des années 2000. Ainsi entre 2000 et 2008, celui-ci augmente de 5,2 points (Graphique 9).

Cette évolution s'explique notamment par le faible niveau de rémunération d'une partie des salariés en-dessous du seuil de pauvreté. Ceci reflète au moins en partie l'un des effets structurels des réformes Hartz : elles ont remis en emploi des personnes sur des contrats temporaires ou à temps partiel. Compte tenu du faible nombre d'heures travaillées⁷² pour ces emplois, ils sont plus sujets au risque de pauvreté.

L'évolution du coefficient de Gini pour l'Allemagne, représentatif de l'état des inégalités, montre la même évolution. Au cours des quinze dernières années, ce coefficient connaît avec une hausse sensible avant de se stabiliser à un niveau similaire à celui de la France avant la crise. Cette hausse est initiée dès 1999, avant même la mise en œuvre des lois Hartz. Ces dernières s'inscriraient ainsi dans un mouvement d'ensemble où s'accroîtraient la modération salariale avant même leur mise en œuvre (Graphique 10).

⁷² Elles sont inférieures en Allemagne à celles enregistrées en zone euro ou dans l'Union européenne.

Graphique 10 : Évolution du coefficient de Gini après prélèvements et transferts



Source : OCDE

Au total, la période 1999 – 2005 est marquée par une croissance importante des inégalités. Cette croissance est alimentée par la fragilisation de profils spécifiques :

- les foyers sans emploi. Selon l'OCDE, ces foyers, bien que proportionnellement peu nombreux en comparaison avec d'autres pays européens, pèsent plus fortement sur les résultats de l'Allemagne en raison de l'efficacité limitée des transferts pour réduire la pauvreté;
- les contrats atypiques⁷³, qui concernaient 40 % des salariés en 2013 ;
- les femmes, qui travaillent majoritairement à temps partiel⁷⁴. Leur taux d'activité se situerait à 52 % en équivalent temps plein au lieu de 70 %⁷⁵;
- les salariés au plus faibles revenus dans les services, qui ont connu la plus forte modération salariale entre 1990 et 2008⁷⁶, contribuant notamment à la compétitivité de l'industrie allemande⁷⁷.

Cette évolution des inégalités de revenus expliquerait en partie la polarisation importante des patrimoines : alors que les 60 % des foyers les plus pauvres ne détenaient que 6 % de la richesse nationale en 2010, les 10 % des foyers les plus aisés en détiendraient 60 %, un niveau de 10 points supérieur à la moyenne de l'OCDE (Graphique 11)⁷⁸.

⁷³ En incluant emplois à temps partiel, à durée déterminée et les formes d'auto-entrepreneuriat.

⁷⁴ Il faudrait aussi tenir compte de l'évolution des règles sur le congé parental

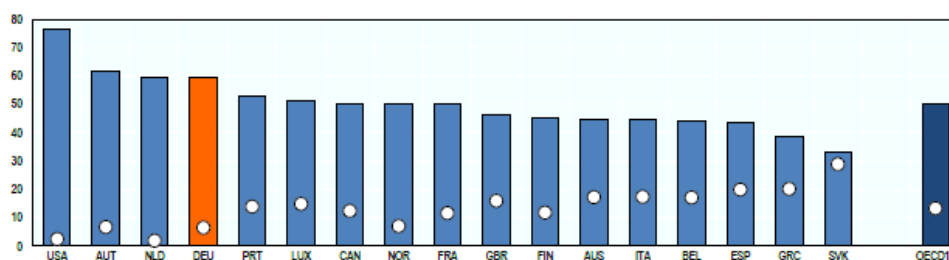
⁷⁵ OCDE (2015), *In It Together, Why Less Inequality Benefits All*, mai.

⁷⁶ Dustmann *et al.* (2014), *op. cit.*

⁷⁷ La valeur-ajoutée apportée par l'industrie à un produit fini ne représenterait que 30 % de la valeur-ajoutée totale. (note 40).

⁷⁸ OCDE (2015), *op. cit.*

Graphique 11 : Distribution nette des richesses en 2010



Lecture : la colonne indique pour chaque pays la part de la richesse nationale détenue par les 10 % les plus riches de la population. Le rond blanc indique la part de richesse nationale détenue par les 60 % les moins riches de la population. Les pays sont classés de manière décroissante. Les résultats sont indiqués pour l'année 2010 ou l'année la plus récente avant cette date en cas d'absence de données pour l'année de référence.

Source : OCDE

Bien que ralentie, la croissance du taux de pauvreté s'est poursuivie depuis 2007

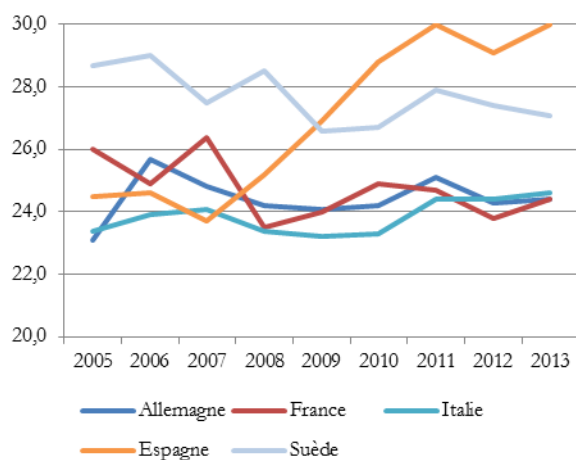
La situation relativement bonne sur le marché du travail n'a pas entraîné de dégradation significative des indicateurs de condition de vie lors de la crise, malgré la chute du PIB rencontrée en Allemagne. Ni les indicateurs de pauvreté et ni ceux d'inégalités n'ont connu de dégradation prononcée.

Alors que de nombreux pays européens ont vu leur taux de pauvreté⁷⁹ avant transferts augmenter au cours de cette période, le taux de pauvreté allemand a progressé à un rythme ralenti, largement en deçà des évolutions observées dans les pays du sud de l'Europe (Graphique 13)

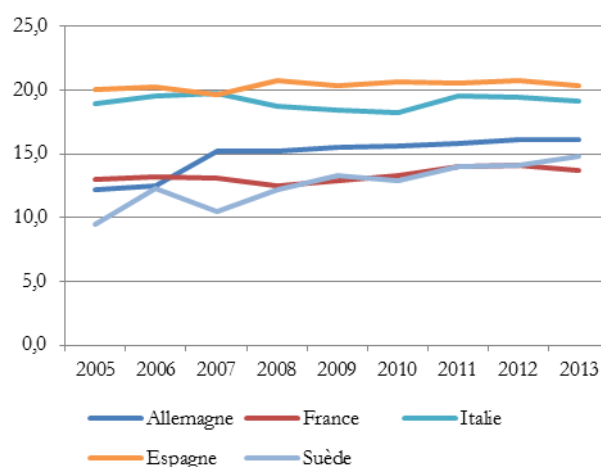
En revanche, alors que le taux de pauvreté avant transferts affiche une légère inflexion lors des années de crise, le taux de pauvreté après transferts sociaux augmente légèrement. Cette évolution laisse supposer que la relative hausse du taux de pauvreté s'explique plus par le recul du système redistributif que par la modération salariale pratiquée au cours de la période.

⁷⁹Selon les critères européens, soit le pourcentage de la population totale aux revenus inférieurs à 60 % du revenu médian.

Graphique 12 : évolution du taux de risque de pauvreté avant transferts



Graphique 13 : évolution du taux de risque de pauvreté après transferts



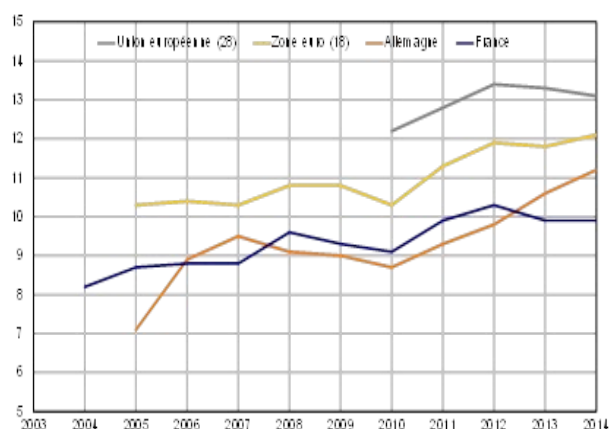
Source : Eurostat

Ce moindre effet du système distributif s'explique notamment par le durcissement des règles permettant de percevoir un revenu de remplacement en cas de chômage. Ainsi, la hausse du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale⁸⁰ s'explique relativement par la forte progression des demandeurs d'emploi en situation de pauvreté.

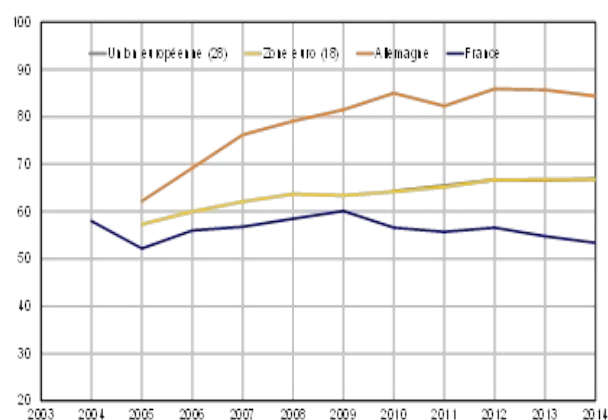
Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des personnes en emploi a augmenté dans une moindre mesure, notamment en raison du faible nombre d'heures travaillées mentionné précédemment (Graphique 15 et Graphique 16).

⁸⁰ Cet indicateur résume le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail. Les interactions entre les indicateurs sont exclues. Les personnes qui sont menacées par la pauvreté sont les personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux). La collection «privation matérielle» couvre des indicateurs relatifs aux difficultés économiques, aux biens durables, au logement et à l'environnement de l'habitation. Les personnes en situation de privation matérielle grave ont des conditions de vie fortement affectées par le manque de ressources; quatre des neuf indicateurs de privation s'appliquent à elles: impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de chauffer convenablement le domicile, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours, v) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique. Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Graphique 14 : risque de pauvreté ou d'exclusion sociale personnes en emploi de plus de 18 ans



Graphique 15 : risque de de pauvreté ou d'exclusion sociale des personnes au chômage de plus de 18 ans



Source : Direction Générale du Trésor, sur la base de EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions).

Une situation à nuancer

Si l'évolution des inégalités et de la pauvreté est bien réelle, la situation de l'Allemagne reste en la matière plus favorable que la moyenne européenne et se situe à un niveau comparable à celui de la France⁸¹. Par ailleurs, après l'ajustement des salaires au cours des années 1990 et 2000, la croissance du salaire horaire réel reste globalement positive et supérieure à la moyenne européenne entre 2009 et 2013. Si cette nouvelle dynamique salariale n'est pas en soi nécessairement un moyen de réduire la pauvreté au travail (tout dépend de la répartition des augmentations dans l'échelle de la distribution des salaires et du nombre d'heures travaillées), elle constitue toutefois une rupture avec une longue période de modération salariale, ayant surtout pesé sur les revenus les plus faibles. En outre, l'instauration du salaire minimum au 1^{er} janvier 2015 devrait bénéficier en priorité aux travailleurs les moins qualifiés (*infra*).

Suivant la même logique, le coefficient de Gini en Allemagne a connu une augmentation importante entre 2000 et 2005, mais il est resté quasiment stable depuis. En 2008, le niveau d'inégalité était à un niveau similaire à celui de la France. Lors de la crise, la stabilité du coefficient de Gini contraste avec la situation d'un bon nombre d'autres pays européens où il a augmenté (Graphique 10).

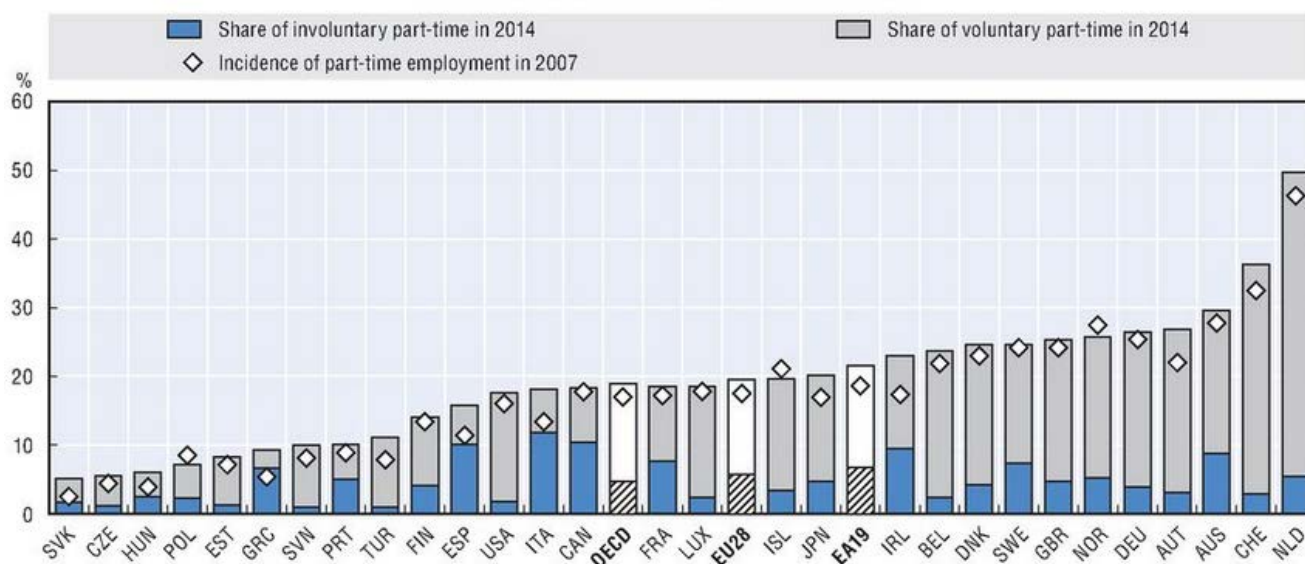
Enfin, nombre des faibles revenus induits par les formes allemandes de travail atypique apportent un revenu d'appoint dans des foyers au revenu global parfois plus conséquent : femmes préalablement au foyer, étudiants, second travail complémentaire, etc. En tenant compte des transferts au sein des familles et du système de redistribution, la part des travailleurs pauvres (salariés et non-salariés), était de 8,6 % parmi les personnes de 18 ans et plus en 2012, un niveau proche de la moyenne de l'Union européenne (8,9 %) et légèrement supérieur à la proportion observée en France (8 %) ⁸².

⁸¹ Selon les données Eurostat pour 2013, l'indice de Gini est légèrement inférieur en Allemagne (29,7 contre 30,1 en France), mais le taux de risque de pauvreté y est un peu supérieur (16,1 % contre 13,7 %).

⁸² Chagny O. et Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », *La Note d'analyse*, n°33, France Stratégie, août. Source : données Eurostat.

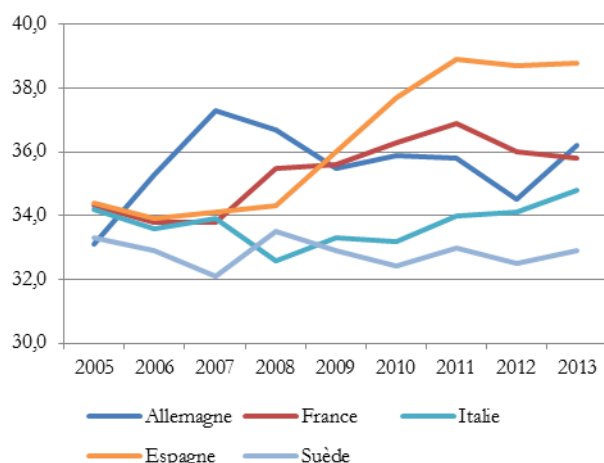
À partir de 2003, la flexibilisation aurait aussi permis aux actifs d'avoir plus de latitude dans la détermination de leur temps de travail, le temps partiel n'étant pas nécessairement subi (Graphique 12).

**Graphique 16 :
Part de temps partiels volontaires et subis en 2014 et comparaison avec 2007**

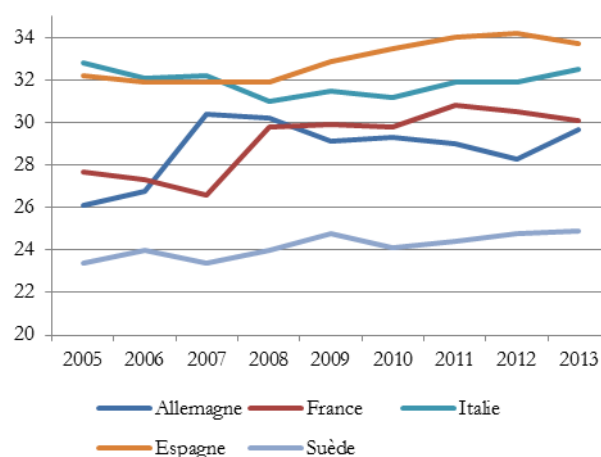


Source : OCDE, « Employment Outlook », 2015.

Graphique 17 : évolution du coefficient de Gini avant prélèvements et transferts



Graphique 18 : évolution du coefficient de Gini après prélèvements et transferts



Champs : le coefficient de Gini mesure la répartition des richesses de 0 à 100, 0 représentant l'égalité parfaite et 100 l'inégalité totale. Les pays les plus égalitaires d'Europe se rapprochent de 20. A l'inverse, un pays est considéré dans une situation de déséquilibre lorsque celui-ci dépasse les 40 pour se rapprocher des 50 - 60.

Source : Eurostat.

3.3 Les ajustements récents : quelques éléments de réponse aux évolutions observées dans les années 2000

Bien que la logique d'ajustement initiée afin de répondre à l'accroissement des inégalités vienne juste d'être engagée, les premiers effets de la mise en place du salaire minimum fournissent quelques éléments de réponse quant aux perspectives de réussite de la démarche.

L'instauration d'un salaire minimum national s'est réalisée, pour l'instant, sans impact négatif sur l'emploi

Les premiers constats suivant l'introduction du salaire minimum interprofessionnel ne semblent pas, du moins à ce stade, induire d'effets négatifs pour l'emploi. Le niveau du revenu (fixé à 8,5 € de l'heure), les dérogations prévues pour certains publics (jeunes, chômeurs de longue durée) et le délai d'adaptation laissé aux entreprises de certaines branches (2 ans) apportent des éléments de souplesse de nature à minimiser les effets potentiels sur l'emploi. Par ailleurs, la conjoncture économique, avec un niveau de chômage historiquement bas et une inflation proche de zéro devrait également limiter l'impact sur l'emploi et sur le nombre d'heures travaillées⁸³. La réforme pourrait par ailleurs être bénéfique, en particulier pour limiter le nombre d'emplois vacants en les rendant plus attractifs⁸⁴. L'ajustement dans l'industrie devrait se réaliser sur les marges des entreprises et les secteurs intensifs en main-d'œuvre n'ont pour l'instant pas connu de répercussion en ce domaine, notamment à l'est.

Par ailleurs, selon les premières évaluations⁸⁵, l'instauration du salaire minimum donne actuellement lieu à un effet de substitution des mini jobs (-140 000) vers des emplois assujettis aux contributions sociales dans les secteurs relativement intensifs en main-d'œuvre (+ 60 000). Ceci pourrait s'expliquer par des raisons liées au coût du travail :

- la part employeur des cotisations sociales s'élève à 30,9 % dans le cas des *mini jobs* contre 20,7 % pour les employés sujets à des contributions sociales. Jusqu'à présent, les entreprises compensaient ce décalage par une baisse du niveau de salaire net. Cette option n'est maintenant plus possible pour les faibles rémunérations en raison du salaire minimum ;
- de plus, les exigences administratives ont été renforcées (*cf. infra*), rendant la gestion des *mini jobs* par l'entreprise plus onéreuse

Les débats se concentrent sur l'efficacité opérationnelle de la réforme relative au salaire minimum

Les principaux débats autour de l'introduction du salaire minimum se focalisent sur les conditions de sa mise en œuvre. Les décrets d'application ne prévoient en effet, selon les syndicats, que des mesures floues et peu contrôlables, alors même que le patronat les considère comme des lourdeurs administratives difficilement applicables.

Pour les premiers, la possibilité pour l'employeur de fournir aux Douanes un temps de travail estimé à l'avance et non un décompte précis des heures travaillées laisse la place à de potentiels contournements. Pour les seconds, l'article 17 de la loi relative au salaire minimum est au contraire particulièrement contraignant. Il impose aux entreprises de certaines branches (bâtiment, restauration et hôtellerie, expédition, transport et logistique, sylviculture, nettoyage

⁸³ Spermann A. (2015), « What's New With Germany's Minimum Wage? », *IZA Newsroom*, 9 avril.

⁸⁴ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en ambassade, juin 2015.

⁸⁵ Deutsche Bundesbank (2015), *Monthly Report*, August, Vol. 67, N°8

de bâtiment, coiffure, industrie de la viande, livreurs de journaux et de paquets) de préciser les horaires de travail (début, fin, durée) pour tous les employés gagnant moins de 2958 €/mois. Cette obligation de documentation s'applique aussi à tous les « mini-jobbers ». Ces informations devront être consignées durant deux ans par chaque entreprise, en cas d'un contrôle des douanes⁸⁶. Par ailleurs, les entreprises sont tenues de s'assurer du respect de la loi par leurs sous-traitants.

Alors même que 71 % des salariés concernés par les hausses de salaire travaillent dans un établissement sans conseil d'établissement, la mise en application progressive de la loi constitue un défi pour les pouvoirs publics allemands⁸⁷. La ministre Andrea Nahles a finalement annoncé le 30 juin l'abaissement du plafond de 2958 euros à 2000 euros. Elle a annoncé par la même occasion la restriction du contrôle du respect de la loi par les sous-traitants.⁸⁸

Certains syndicats redoutent par ailleurs que des employeurs remplacent des salariés disposant d'un contrat de salarié classique (*Arbeitsvertrag*) par des travailleurs indépendants rémunérés à la tâche (*Werkvertrag*, voir *supra*, les débats sur la sous-traitance) sans durée de travail prévue, ou qu'ils recourent davantage à des heures supplémentaires non rémunérées.

Les juges allemands auront probablement à préciser aussi la définition de l'assiette du salaire minimum, à savoir quels éléments de rémunération sont pris en compte dans cette définition.

Des effets sur le revenu réel difficiles à chiffrer ?

Plusieurs éléments chiffrés viennent alimenter le débat autour des effets de la mesure, au moins dans un premier temps, lorsque celle-ci sera pleinement effective en 2017.

Ce sont environ 3 700 000 salariés qui devraient voir leur fiche de paie augmenter, soit presque 10 % de la population active, pour un montant proche de 10 milliards d'euros au total. Ainsi en janvier 2015, le salaire minimum allemand, standard de pouvoir d'achat⁸⁹, était estimé à 1 441 euros⁹⁰. Il se positionnait comme le deuxième plus élevé de l'Union Européenne derrière le Luxembourg, et 104 euros au-dessus de la France⁹¹.

Les premiers éléments disponibles à l'été 2015⁹² indiquent que l'introduction du salaire minimum légal devrait avoir en pratique une influence significative sur la structure des salaires. Au 1^{er} trimestre 2015 la croissance des salaires a été ainsi particulièrement élevée pour deux types de salariés :

- les mini jobbers partout en Allemagne ;
- les travailleurs faiblement qualifiés notamment en Allemagne de l'est. Au 1^{er} trimestre 2015, la croissance des salaires horaires des personnes non qualifiées dans les Länder de

⁸⁶ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁸⁷ Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES* - n° 146 – juin.

⁸⁸ Planet Labor, 1^{er} juillet 2015, n° 9165

⁸⁹ Pour lisser l'effet des écarts de prix entre pays, Eurostat utilise des taux de conversion particuliers appelés «parités de pouvoir d'achat» (PPA). On utilise des PPA qui tiennent compte des dépenses de consommation finale des ménages dans chaque pays pour convertir les salaires minimums mensuels exprimés en euros ou en devises nationales en une unité artificielle commune appelée «standard de pouvoir d'achat» (SPA). Comme les PPA pour 2014 et 2015 ne sont pas encore disponibles, elles sont remplacées par les PPA de l'année 2013.

⁹⁰ Estimation mensuelle selon la moyenne horaire de l'ensemble des branches en Allemagne. Le résultat final est ajusté en prenant également en compte la parité de pouvoir d'achat.

⁹¹ Eurostat (2015), « Les salaires minimums mensuels variaient de 1 à 10 dans l'UE au 1^{er} janvier 2015 », *Communiqué de Presse*, 26 février.

⁹² Deutsche Bundesbank (2015), *Monthly Report*, August, Vol. 67, N°8

l'ancienne Allemagne de l'est est estimée à 9,3 % selon la Bundesbank, contre 1,8 % dans le reste du pays à niveau de qualification équivalent. Elle est toutefois très variable selon les secteurs.

Il faut cependant tenir compte d'autres données.

D'une part, la plupart des salariés concernés par le salaire minimum sont en situation de sous-emploi. La hausse de salaire doit ainsi être nuancée par le faible nombre d'heures généralement travaillées : 31 heures en moyenne pour les salaires au niveau minimum contre 37 heures pour les salaires supérieurs⁹³.

D'autre part, le salaire minimum représenterait 53 % du salaire médian à la date de pleine effectivité. Il sera donc à un niveau situé dans la fourchette haute en comparaison avec la plupart des pays européens en 2013. ⁹⁴ Toutefois, 700 000 personnes ne devraient plus être touchées par la mesure en raison de la dynamique générale de hausse des salaires.

Enfin, seules 60 000 personnes sortiraient de la situation d'« Aufstocker » cumulant ALG II et salaire. Cela représenterait tout de même entre 700 et 900 millions d'euros d'économies⁹⁵, mais toucherait un nombre relativement limité de personnes en regard des 1,3 million de personnes bénéficiant actuellement du dispositif de complément de revenus⁹⁶.

⁹³ Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES* - n° 146 – juin.

⁹⁴ Données OCDE.

⁹⁵ Réponse au questionnaire adressé aux conseillers en Ambassade, juin 2015.

⁹⁶ Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON (2014), « Allemagne : L'introduction d'un salaire minimum légal, genèse et portée d'une rupture majeure ». *Chronique internationale de l'IRES* - n° 146 – juin.

Conclusion

Les lois Hartz ont introduit de nouveaux éléments de flexibilité sur le marché du travail allemand, qui ont contribué à sa réussite depuis le milieu des années 2000. Pour autant, ces quatre lois successives s'inscrivent dans une politique économique d'ensemble et dans un modèle de relations professionnelles laissant une large place à la négociation. Ainsi, l'agenda 2010 est venu compléter et probablement catalyser une logique déjà existante au sein du marché du travail allemand.

Les réformes les plus récentes, notamment la mise en place d'un salaire minimum légal s'inscrivent dans cette continuité : sans revenir sur la logique des mesures prises au début des années 2000, elles cherchent à en tempérer certains des effets négatifs.