

# Les mutations du marché du travail allemand

Rapport

Francis Kramarz, Alexandra Spitz-Oener,  
Charlotte Senfleben et Hanna Zwiener

Commentaires

Gilbert Cette  
Michel Didier

Complément

Perrine Fréhaut

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2012 - ISBN : 978-2-11-009169-7  
« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

## **RAPPORT**

<b>Le marché de l'emploi allemand à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle</b> .....	7
<i>Francis Kramarz, Alexandra Spitz-Oener, Charlotte Senfleben et Hanna Zwiener</i>	

1. <i>Les réformes Hartz</i> .....	10
1.1. Plus de mobilisation .....	14
1.2. Accroître l'efficacité des services pour l'emploi .....	21
1.3. Favoriser la demande d'emploi .....	24
2. <i>Évolution de la structure salariale, modération des salaires et évolution du système de relations entre partenaires sociaux</i> .....	27
3. <i>Conclusions</i> .....	31

## **COMMENTAIRES**

<i>Gilbert Cette</i> .....	35
<i>Michel Didier</i> .....	51

## **COMPLÉMENT**

<b>Quelques éléments d'analyse sur les dispositifs de chômage partiel en France et en Allemagne</b> .....	57
<i>Perrine Fréhaut</i>	

<b>RÉSUMÉ</b> .....	87
---------------------	----

<b>SUMMARY</b> .....	93
----------------------	----



# Introduction

Les réformes structurelles du marché du travail mises en œuvre en Allemagne à partir de 2003 laissent rarement indifférent. Encensées par les uns, décriées par les autres, elles représentent une expérience cardinale pour le débat économique et politique, en Allemagne bien sûr, mais également à l'étranger et tout spécialement en France.

Le rapport qui suit, ainsi que les commentaires et compléments rassemblés ici, fournissent une analyse circonstanciée et équilibrée des lois Hartz adoptées outre-Rhin entre 2003 et 2005 sous l'impulsion de l'ancien DRH de Volkswagen. Avant d'évaluer, voire de juger, il est indispensable de saisir l'ampleur des réformes Hartz à partir de leurs principaux objectifs : encourager le retour vers l'emploi ; favoriser la demande de travail de la part des entreprises ; accroître l'efficacité des services de l'emploi ; etc. L'impact de ce vaste programme ? Forcément contrasté selon les questions abordées. Mais, sur certains points, les réformes ont été rapidement efficaces, qu'il s'agisse de la réduction du chômage de longue durée ou, plus largement, de la résilience impressionnante de l'emploi en Allemagne face à la récession mondiale de 2009.

Les réformes Hartz ne sont pas telles quelles transposables en France, ne serait-ce que parce que nos modèles sociaux diffèrent. Un système de cogestion mais pas de salaire minimum en Allemagne, le rôle traditionnel de l'apprentissage pour encourager l'accès des jeunes au marché du travail, la place du chômage partiel, etc. La liste des divergences de nature socio-culturelle serait longue. Il existe cependant des défis communs face à la montée des grands pays émergents et à la nécessité pour l'Europe de sortir de cette croissance trop basse, proche de zéro, et de ce chômage trop élevé, spécialement lorsqu'il s'agit du chômage des jeunes. Le bon équilibre entre la loi et le contrat est une exigence qui concerne les deux rives du Rhin, tout comme la nécessité d'élargir les comparaisons bien au-delà de la France et de l'Allemagne, vers les Pays-Bas, les pays scandinaves...

Une connaissance plus fine et pertinente de l'expérience allemande peut éclairer les débats et les choix français, en évitant les écueils opposés de l'imitation servile et du rejet *a priori*. Ce rapport a bénéficié du concours efficace de Manon Domingues Dos Santos, conseillère scientifique au CAE.

*Christian de Boissieu*



# Le marché de l'emploi allemand à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle

**Francis Kramarz**

*Directeur du CREST-ENSAE*

**Alexandra Spitz-Oener**

*Université Humboldt de Berlin, IAB, CASE et IZA*

**Charlotte Senfleben et Hanna Zwiener**

*Université Humboldt de Berlin*

En 2003 encore, de nombreux commentateurs surnommaient l'Allemagne la « grande malade » de l'Europe, car elle pâtissait depuis plus d'une décennie d'une croissance amorphe et d'un chômage élevé. Aujourd'hui, elle est redevenue le moteur économique de l'Europe et a vécu durant la récession de 2008-2009 ce que bon nombre appellent un miracle de l'emploi<sup>(1)</sup>. Par exemple, la Grande récession a à peine affecté l'emploi total (graphique 1), y compris l'emploi dans les secteurs soumis à cotisations sociales (graphique 2). Dans le même ordre d'idées, le chômage n'a que légèrement augmenté en 2009 (graphiques 3 et 4).

Nombreux sont ceux qui attribuent la vigueur récente de l'économie allemande aux réformes sociales et de l'emploi mises en œuvre par le Gouvernement SPD-Verts du Chancelier Gerhard Schröder (notamment les fameuses réformes Hartz de 2003 à 2005)<sup>(2)</sup>, ainsi qu'aux changements apportés au système de relations industrielles qui ont renforcé la souplesse interne des entreprises et engendré une modération des salaires<sup>(3)</sup>.

---

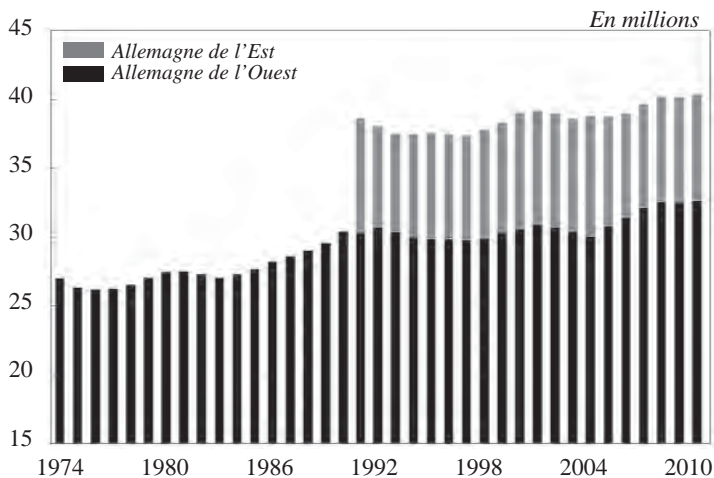
Les auteurs remercient Bernd Fitzenberger d'avoir partagé ses données et Jessica Oettel pour son aide précieuse en matière de recherche.

(1) Voir, par exemple, le commentaire de Paul Krugman intitulé « Free to Lose », *The New York Times*, 12 novembre 2009, et le numéro « Germany: Europe's Engine », *The Economist*, 11 mars 2011.

(2) La Commission a été baptisée du nom de son instigateur, Peter Hartz. Le nom officiel est « Commission services modernes sur le marché de l'emploi ».

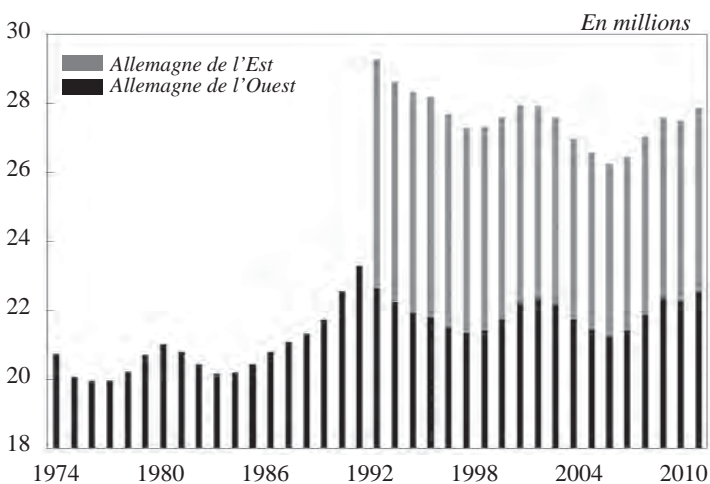
(3) Voir, par exemple, Gartner et Klinger, 2010, Möller, 2010 et Burda et Hunt, 2011.

## 1. Évolution de l'emploi total



Source : Conseil d'analyse économique allemand.

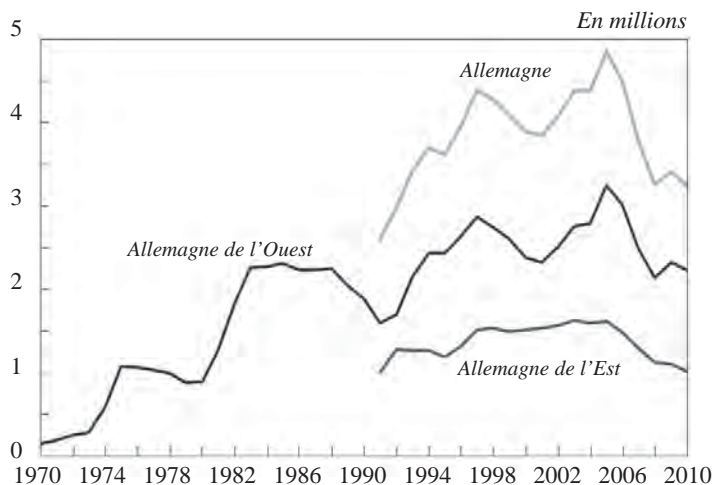
## 2. Évolution des emplois soumis à cotisations sociales



Source : Conseil d'analyse économique allemand.



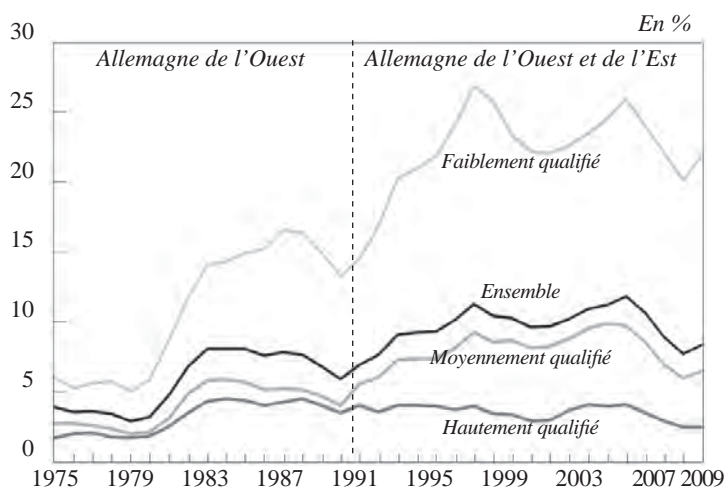
### 3. Évolution du nombre de demandeurs d'emploi



Note : Hartz IV a redéfini les responsabilités dans le système d'assistance chômage et d'assistance sociale c'est pourquoi le changement de niveau du nombre de chômeurs entre 2004 et 2005 n'est pas directement interprétable.

Source : Conseil d'analyse économique allemand.

### 4. Taux de chômage par niveau de qualification



Source : IAB, 2010.

Ce rapport décrit les changements intervenus dans les institutions du marché de l'emploi allemand au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle et énumère les conclusions des études menées pour évaluer leur impact sur le marché de l'emploi allemand. Étant donné que les réformes ont apporté de nombreuses mesures simultanées qui se chevauchent souvent en termes de groupes cibles, il s'est avéré difficile d'évaluer les mesures individuellement.

Par ailleurs, la plupart des évaluations ont été confrontées à un problème : le temps écoulé depuis la mise en œuvre des réformes était très court<sup>(4)</sup>. La conclusion globale suggère cependant que l'ensemble des évolutions institutionnelles intervenues au cours de la dernière décennie constitue un changement de paradigme qui a amélioré le fonctionnement général du marché de l'emploi allemand.

## 1. Les réformes Hartz

Nous commencerons par passer en revue les réformes mises en place par Peter Hartz. Leur environnement institutionnel sera décrit en la fin de section.

Avant de présenter le contenu des réformes, il est utile de décrire le personnage qui a donné son nom à ce train de lois. Fils d'un ouvrier sidérurgiste de la Sarre, Peter Hartz a lui-même travaillé dans plusieurs entreprises sarroises, ainsi chez Dillinger Hütte il s'occupe du personnel. En parallèle, il a aussi une activité sociale locale intense. Un de ses frères est membre du parlement sarrois pour le SPD. En 1993, il rentre chez Volkswagen à Wolfsburg comme directeur des ressources humaines. Son projet « 5000\*5000 », ou le projet de semaine de quatre jours, a assuré sa réputation de grand négociateur social. Il est vrai que Volkswagen était le « constructeur malade de l'Europe » et que Peter Hartz fut considéré, dans sa collaboration avec José Ignacio Lopez, comme co-responsable de sa résurrection. Auréolé de ces succès dans le domaine social, le SPD par l'intermédiaire de Gerhard Schröder fera appel à lui en le mettant à la tête de la Commission dite Hartz qui proposera les réformes éponymes<sup>(5)</sup>.

Le tableau 1 énumère les différents aspects des réformes Hartz et leurs dates d'entrée en vigueur. Elles ont toutes les mêmes objectifs : renforcer l'efficacité des services du marché de l'emploi, mobiliser les allocataires et

(4) Cf. Ochel, 2005, Jacobi et Kluge, 2007 et Wunsch, 2005, présentent une vue globale sur les études précédentes. Heyer et al. (2011) a proposé une étude excellente des politiques d'intervention active sur le marché du travail. Le site Internet allemand [www.hartz-iv-iii-ii-i.de](http://www.hartz-iv-iii-ii-i.de) recense toutes les lois Hartz.

(5) Ces informations proviennent de l'article sur Peter Hartz sur Wikipedia en allemand : [http://de.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Hartz](http://de.wikipedia.org/wiki/Peter_Hartz) (lu le 18 décembre 2011). Une documentation allemande télévisée se trouve à [http://mediathek.daserste.de/sendungen\\_a-z/799280\\_reportage-dokumentation/8753676\\_auf-der-suche-nach-peter-hartz](http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-z/799280_reportage-dokumentation/8753676_auf-der-suche-nach-peter-hartz)

stimuler la demande de main d'œuvre. Elles sont fondées sur le principe global consistant à « promouvoir et exiger »<sup>(6)</sup>, et font partie du leitmotiv de l'État providence qui mobilise ses travailleurs. Nous aborderons les différentes mesures des lois Hartz I à IV par rapport aux objectifs qu'elles visent. De manière générale, Hartz I à III comprend des mesures d'intervention active sur le marché du travail, tandis que Hartz IV est destinée à réformer le système de prestations. Les tableaux 2 et 3 indiquent l'évolution des dépenses dans les différents systèmes de prestations ; le tableau 2 recense les dépenses des politiques passives sur le marché du travail, tandis que le tableau 3 reprend celles des politiques d'intervention active sur le marché du travail. Les tableaux 4 et 5, en revanche, mettent en évidence l'importance des différents instruments en termes de participants.

### 1. Aperçu des mesures Hartz

	Vote	Mesures	Application
Première loi pour des services modernisés sur le marché du travail (Hartz I)	Décembre 2002	Mise en place d'agences de services	1 <sup>er</sup> janvier 2003
Deuxième loi pour des services modernisés sur le marché du travail (Hartz II)	Décembre 2002	Introduction d'entreprises à une personne (« <i>Ich AG</i> ») ; réforme des emplois à bas salaires (« mini » et « midi jobs »)	1 <sup>er</sup> janvier 2003 et 1 <sup>er</sup> avril 2003
Troisième loi pour des services modernisés sur le marché du travail (Hartz III)	Décembre 2003	Restructuration du Bureau d'emploi fédéral	1 <sup>er</sup> janvier 2004
Quatrième loi pour des services modernisés sur le marché du travail (Hartz IV)	Décembre 2003	Assistance chômage et assistance sociale combinée UBII ; nouvelle définition d'emploi acceptable, sanctions ; cumuls de salaire acquis ; service communautaire	1 <sup>er</sup> janvier 2005
Loi pour réformer le marché du travail	Septembre 2004	Durée d'assurance chômage I raccourcie	1 <sup>er</sup> février 2006

Source : Ochel (2005), tableau 1, p. 18.

(6) « *Fördern und Fordern* » en allemand.

## 2. Dépenses de soutien au marché de l'emploi par l'Agence fédérale de l'emploi et dépenses d'assistance sociale par le gouvernement fédéral, 1990-2010

En milliards d'euros

	1990	1993	1996	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de l'Agence fédérale de l'emploi												
• allocation chômage (I)	8,70	21,80	28,50	24,90	29,05	29,07	27,02	22,90	16,93	13,86	17,29	16,60
• assistance chômage	3,88	7,15	12,39	15,58	16,53	18,76	1,53	0,06	—	—	—	—
• allocation chômage (II) <sup>(*)</sup>	—	—	—	—	—	—	25,00	26,14	19,94	19,39	20,17	20,16
Dépenses du gouvernement fédéral												
• assistance sociale	16,25	25,01	25,46	22,98	25,59	26,34	19,95	20,48	21,13	21,96	23,03	—

Note : (\*) Les chiffres incluent les dépenses dites « optionnelles des municipalités ». Elles n'incluent pas les dépenses pour le logement, 12,14 milliards d'euros en 2005 et 13,81 en 2006. 70,9 % des ces coûts sont payés par les municipalités et 29,1 % sont payées par le gouvernement fédéral.

Source : Calculs des auteurs d'après rapports de l'Agence fédérale pour l'emploi et du Bureau des statistiques.

## 3. Programme de politique active de l'emploi de l'Agence fédérale de l'emploi

En milliards d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses	18,72	13,58	11,12	10,42	10,74	16,81	14,98

Sources : Différents rapports de l'agence fédérale pour l'emploi et calculs des auteurs.

#### 4. Participation aux programmes d'intervention active sur le marché du travail en Allemagne de l'Ouest et de l'Est

*En % de l'emploi et du chômage dans le secteur civil*

	Formation continue		Plans de formation		Plans de création d'emplois		Subventions salariales		Allocation « ponts » (entrée/stock)		Bons de placement <i>utilizes</i>		« Ich, Ag »		Agences pour les services aux personnes		Sous-traitance du service de placement	
	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est
1970	0,37				0,01													
1975	0,70				0,06													
1980	0,63				0,15													
1985	0,85				0,30													
1990	1,15				0,27			0,08	0,04									
1993	1,12	5,17			0,16		3,53	0,15	0,04	0,19								
1995	0,98	3,44			0,23		4,20	0,14	0,15	0,32								
1998	0,60	1,85	0,07	0,16	0,24		2,43	0,23	0,21	0,39								
2000	0,66	1,74	0,09	0,26	0,22		2,39	0,25	0,09	0,18								
2001	0,64	1,70	0,11	0,29	0,14		1,99	0,23	0,09	0,19								
2002	0,61	1,60	0,14	0,32	0,10		1,67	0,23	0,12	0,20	0,02							
2003	0,49	1,12	0,19	0,35	0,07		1,27	0,21	0,16	0,23	0,04							
2004	0,37	0,73	0,19	0,36	0,04		1,07	0,16	0,19	0,25	0,06			0,08	0,14	0,02	0,05	0,10
2005	0,23	0,44	0,15	0,24	0,03		0,56	0,11	0,19	0,23	0,06			0,32	0,54	0,05	0,10	0,02
2006	0,25	0,44	0,15	0,23	0,03		0,47	0,17	0,15	0,17	0,06			0,45	0,98	0,03	0,05	0,17
2007	0,25	0,46	0,14	0,23	0,03		0,37	0,22	0,46	0,15	0,08			0,39	0,94	0,01	0,02	0,20
2008	0,30	0,54	0,17	0,28	0,02		0,39	0,26	0,55	0,01	0,10			0,21	0,59	0,01	0,01	0,12
2009	0,43	0,76	0,09	0,13	0,01		0,17	0,29	0,69	0,00	0,09			0,07	0,20	0,00	0,01	0,28
2010	0,40	0,76	0,00	0,00	0,00		0,02	0,27	0,84	0,00	0,08			0,01	0,04	0,00	0,00	0,30
									0,77	0,00	0,09			0,00	0,00	0,00	0,00	0,01

Source : Calculs des auteurs à partir de publications variées de l'Agence de l'emploi fédérale.

## 5. Suspensions de paiement, midi-emplois et mini-emplois

En % de l'emploi et du chômage dans le secteur civil

	Suspension de paiement <sup>(*)</sup>		Midi-emplois		Mini-emplois		Mini-emplois (emplois secondaires)	
	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est
1998	0,08	0,89	—	—	—	—	—	—
1999	0,84	0,95	—	—	—	—	—	—
2000	0,75	0,80	—	—	—	—	—	—
2001	0,76	0,72	—	—	—	—	—	—
2002	0,77	0,71	—	—	—	—	—	—
2003	1,01	1,06	1,48	1,37	11,84	7,41	3,89	1,81
2004	0,87	0,92	1,76	1,80	12,75	8,03	4,83	2,15
2005	[0,64]	[0,58]	2,23	2,45	12,81	7,92	5,04	2,20
2006	1,31 [0,59]	1,09 [0,52]	2,55	2,83	12,76	8,08	5,40	2,41
2007	1,54	1,48	2,79	3,09	12,75	8,04	5,83	2,53
2008	1,75	1,84	2,88	3,28	12,73	7,93	6,14	2,70
2009	2,25	2,23	3,30	3,85	14,30	9,13	7,00	3,22
2010	2,02	2,07	3,39	3,95	14,15	8,94	7,31	3,39

Note : (\*) §144 du Code social III. Après 2005, les données ont été collectées par voie électronique. De janvier à avril 2005, aucune donnée : les chiffres portent donc sur la période allant de mai à décembre 2005. Pour la comparabilité, les chiffres de 2006 portent sur la même période 2006 (entre crochets).

Sources : Fitzenberger (2009) et calculs des auteurs à partir de données de l'Agence fédérale pour l'emploi.

### 1.1. Plus de mobilisation

#### 1.1.1. Réforme de l'allocation chômage et de l'aide sociale

Parmi les mesures destinées à mobiliser les allocataires, celles de la réforme Hartz IV ont fait l'objet d'un débat public des plus controversés. La pierre angulaire de Hartz IV est la réforme du système de prestations. L'assistance (proportionnelle) chômage soumise à conditions de ressources (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale forfaitaire (*Sozialhilfe*) ont été fusionnées pour devenir une prestation forfaitaire appelée « *Arbeitslosengeld II* » (allocation chômage II – AC II).

L'ancien régime comprenait deux types d'allocations proportionnelles de chômage, et une aide sociale forfaitaire pour les individus n'y ayant pas droit (l'ouverture des droits dépendait des cotisations au système de Sécurité sociale).

L'allocation chômage (*Arbeitslosengeld*) était proportionnelle aux revenus antérieurs, avec des taux de remplacement de 60 % pour les individus sans enfant à charge et 67 % pour les autres (depuis 1994). Il était possible de percevoir un revenu complémentaire représentant jusqu'à 20 % de l'indemnité en travaillant 15 heures par semaine maximum, tout revenu supplémentaire venant réduire proportionnellement l'indemnité.

L'allocation chômage était versée pendant 12 à 32 mois en fonction de l'âge et de la durée de cotisations. Le système d'allocation chômage était administré par l'agence fédérale pour l'emploi et les financements étaient assurés par les cotisations. Le taux de cotisation s'élevait à 6,5 % du salaire brut avec un plafond de revenus ajusté chaque année, et était partagé entre les employeurs et les employés<sup>(7)</sup>.

L'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) était versée aux individus qui avaient épuisé leurs droits à l'allocation chômage. Elle était proportionnelle aux revenus antérieurs et soumise à conditions de ressources, le taux de remplacement était de 53 % pour les individus sans enfant à charge et 57 % pour les autres. Si le montant auquel un bénéficiaire avait droit par le biais de l'assistance chômage était inférieur à celui qu'il percevrait par le biais de l'aide sociale, la différence lui était versée par cette dernière. De la même manière, il était possible de percevoir un revenu complémentaire représentant jusqu'à 20 % de l'indemnité en travaillant 15 heures par semaine maximum.

L'assistance chômage était en principe versée jusqu'à l'âge de la retraite. Elle était administrée par l'Agence fédérale pour l'emploi et, en cas d'aide sociale complémentaire, le bureau de la Sécurité sociale (*Sozialamt*) était également impliqué. L'assistance chômage était financée par le gouvernement fédéral avec les recettes fiscales.

Les individus n'ayant droit à aucun type d'allocation chômage recevaient, pendant une durée illimitée, une aide sociale forfaitaire soumise à conditions de ressources. Le montant standard était de 296 euros par mois en Allemagne de l'Ouest et de 283 euros en Allemagne de l'Est. Il était possible de percevoir un revenu complémentaire représentant jusqu'à 50 % de ce montant, tout revenu supplémentaire venant réduire proportionnellement l'indemnité.

Contrairement aux bénéficiaires de l'assistance chômage, ceux de l'aide sociale n'étaient pas assurés dans le cadre du système de Sécurité sociale et quasiment pas couverts par les mesures d'intervention active sur le marché du travail prévues dans le Code social III<sup>(8)</sup>. Ce sont les autorités locales qui administraient ces prestations financées par les recettes fiscales.

L'ancien système était critiqué, d'une part, pour l'écart limité entre les revenus potentiels du travail et le niveau minimum assuré par le système d'allocation chômage et, d'autre part, pour les taux marginaux d'imposition effectifs élevés infligés aux allocataires retrouvant un emploi, puisqu'ils dépassaient rapidement le revenu autorisé permettant de conserver leurs prestations.

---

(7) De 2006 à 2010, le taux de cotisation a été progressivement réduit de 6,5 à 2,8 %. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, il s'établit à 3,0 %.

(8) La législation sociale en Allemagne est codifiée dans les Codes sociaux (CS) ; CS II et CS III régissent le chômage et l'aide sociale.

En vertu du *nouveau régime* (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005), l'assistance chômage et l'aide sociale ont été fusionnées pour donner naissance à l'allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*). Les conditions requises pour en bénéficier ne dépendent plus des cotisations au système de Sécurité sociale, mais du dénuement<sup>(9)</sup> et de la capacité à travailler. Les individus dans le besoin qui ont entre 15 ans et l'âge de la retraite, et peuvent travailler au moins trois heures par jour y ont droit. En revanche, les individus ayant atteint l'âge de la retraite, qui demandent asile, qui sont en formation ou qui reçoivent une autre aide (comme l'aide fédérale aux étudiants) n'ont pas accès à ce système.

L'allocation chômage II (AC II) est un paiement forfaitaire soumis à conditions de ressources assorti d'autres prestations pour le logement, le chauffage et certaines dépenses ponctuelles. Tous les allocataires ont accès aux mesures d'intervention active sur le marché du travail et sont couverts par l'assurance-maladie, retraite et dépendance.

L'indemnité de base est de 345 euros par mois et elle est administrée par les agences locales pour l'emploi. Pour leur part, les municipalités versent les aides au logement et au chauffage et couvrent les autres dépenses spécifiques auxquelles un bénéficiaire a droit.

Les individus incapables de travailler et les enfants de moins de 15 ans d'un bénéficiaire de l'AC II reçoivent une indemnité sociale (*Sozialgeld*) ou une aide sociale (*Sozialhilfe*). Le montant des paiements correspond généralement au niveau de l'allocation chômage II. Si des individus dans le besoin vivent dans une communauté défavorisée, alors le taux varie entre 60 % (pour les jeunes enfants) et 80 % du montant standard.

Les individus qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage I reçoivent une allocation supplémentaire pendant deux ans (soit deux tiers de la différence entre AC I et AC II la première année et la moitié de la différence la seconde année).

Le contexte institutionnel de l'allocation chômage I (AC I) reste globalement inchangé en vertu du nouveau régime, mais des règles plus strictes s'appliquent concernant la durée d'indemnisation et les périodes de cotisations. La durée maximale d'indemnisation en vertu de l'allocation chômage I a été réduite de 18 à 12 mois, et de 32 à 18 mois pour les travailleurs âgés d'au moins 55 ans<sup>(10)</sup>. En outre, la période minimale ouvrant droit aux prestations a été allongée (les allocataires potentiels doivent avoir cotisé au système de Sécurité sociale au moins 12 mois sur les 24 derniers mois).

Globalement, ces réformes peuvent être considérées comme mobilisant les allocataires car elles *limitent la générosité des indemnités* et réduisent

(9) Les individus dans le besoin sont définis comme étant incapables de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge.

(10) Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la durée maximale d'indemnisation est passée à 24 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 58 ans.



ainsi le salaire de réserve. Cependant, *elles ne récompensent pas financièrement le travail puisque les niveaux de revenus qu'un bénéficiaire peut toucher avant que ses prestations ne soient réduites ou suspendues sont restés globalement inchangés par les réformes.*

Franz et *al.* (2011) ont effectué une micro-simulation pour évaluer les conséquences pour l'emploi de cette composante des réformes. Les conclusions suggèrent que la réforme a peu d'impact sur le taux d'activité et la croissance de l'emploi. Les effets positifs ressentis dans certains groupes annulent les effets négatifs observés dans d'autres<sup>(11)</sup>.

Clauss et Schnabel (2008) simulent les effets de ces réformes sur la répartition des revenus et l'offre de travail pour la population totale, et pour différents sous-groupes comme les anciens ou nouveaux bénéficiaires de l'assistance chômage. D'après leur analyse, la pauvreté et l'inégalité des revenus ont reculé. Les ménages ayant des enfants et un revenu faible y ont gagné (notamment ceux qui n'avaient auparavant pas droit à ces prestations et qui en bénéficient en vertu du nouveau régime), tandis que les anciens bénéficiaires de l'assistance chômage ont été défavorisés par la réforme. Au total, les répercussions sur l'offre de travail ne sont pas substantielles et sont hétérogènes selon le sexe et le statut des personnes (célibataires, couples avec enfant(s), couples sans enfant)<sup>(12)</sup>.

### 1.1.2. Intensification des efforts de recherche d'emploi

Les autres *réformes* mettent l'accent sur le *retour à l'emploi des allocataires*. Cet effort débute avant même que les gens ne se retrouvent au chômage : en cas de licenciement imminent, il est désormais obligatoire de s'inscrire à l'avance à l'Agence pour l'emploi. Les demandeurs d'emploi sont également dans l'obligation de chercher du travail seuls en utilisant toutes les options de réintégration, et il leur incombe de démontrer qu'ils font les démarches nécessaires.

Hartz IV prévoit également un durcissement progressif des conditions pour l'acceptabilité des emplois : les trois premiers mois, les bénéficiaires de l'allocation chômage I peuvent refuser des emplois dont le salaire représente moins de 80 % du précédent. Puis, jusqu'à la fin des six premiers mois, le seuil est réduit à moins de 70 %. Par la suite, ils doivent accepter tout emploi offrant un salaire net supérieur ou égal à leur allocation chômage.

Les exigences de mobilité sont également renforcées. Les bénéficiaires de l'AC I doivent désormais accepter des trajets domicile/travail de 2 heures 30 par jour ; après quatre mois de chômage, les célibataires doivent être prêts à déménager.

Les bénéficiaires de l'AC II doivent prendre tout travail acceptable qui leur est offert et participer à toute politique d'intervention active sur le

(11) Arntz et *al.* (2007) parviennent à des conclusions semblables.

(12) Blos et Rudolph (2005) confirment ces résultats.

marché du travail, notamment les opportunités de travail public (*Arbeitsgelegenheiten*). Ils ne peuvent refuser un travail parce qu'il ne correspond pas à leur profession ou à leurs études, et une rémunération inférieure aux salaires négociés collectivement n'en fait pas un emploi moins acceptable.

En cas de non-respect de ces exigences, des sanctions plus strictes s'appliquent. En cas de démission par l'employé, un gel des prestations de chômage peut être imposé pendant douze mois maximum. Le montant de l'AC II peut être réduit de 30 % en cas de non-respect de l'accord du demandeur d'emploi<sup>(13)</sup>, et supprimé complètement en cas de non-respect récurrent.

### 1.1.3. Aide à la création d'entreprise : « Moi SARL »

Une mesure importante de la réforme Hartz II qui vise à stimuler le retour du bénéficiaire de prestations sur le marché de l'emploi par le biais de la *promotion du travail indépendant*, est la subvention de démarrage « Moi SARL » (*Ich-AG*). Les bénéficiaires de l'AC I ayant un revenu annuel de 25 000 euros maximum ont droit à une aide, dont le montant est indépendant des précédentes cotisations au système de Sécurité sociale. Ce concours financier est apporté pendant trois ans maximum par l'Agence fédérale pour l'emploi, son montant passant de 600 euros par mois la première année à 240 euros la dernière. La subvention de démarrage n'est proposée qu'aux entreprises individuelles (qui sont également susceptibles d'employer des membres de la famille).

La subvention de démarrage « Moi SARL » a été fusionné en 2006 avec l'« allocation de transition » (*Überbrückungsgeld*) qui existait déjà avant les réformes Hartz<sup>(14)</sup>. Le nouveau programme d'aide à la création d'entreprise s'appelle « *Gründungszuschuss* » et est réservé aux bénéficiaires de l'AC I<sup>(15)</sup>. Cette aide financière est versée durant quinze mois maximum. Au cours des neuf premiers mois, les allocataires reçoivent le même montant qu'ils percevaient par le biais d'AC I, plus 300 euros pour leurs cotisations au système de Sécurité sociale. Durant les derniers six mois, seuls les 300 euros de cotisations sociales sont versés. Le « *Gründungszuschuss* » n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu.

(13) Chaque bénéficiaire de l'AC II a un interlocuteur personnel avec lequel il doit conclure un accord (*Eingliederungsvereinbarung*) portant sur ses efforts de recherche, la vérification de ceux-ci et les mesures d'intégration auxquelles il a droit.

(14) Depuis 1986, l'« allocation de transition » est versée aux demandeurs d'emploi qui souhaitent créer leur entreprise. Elle englobait le même groupe d'individus que « Moi SARL » mais était soumise à une vérification de la viabilité économique du *business plan* (qui n'a été introduite à la subvention « Moi SARL » qu'en novembre 2004). Versé durant six mois, son montant était équivalent à l'allocation chômage que les allocataires percevaient avant d'intégrer le programme. Voir Koch et Wießner, 2003, pour une comparaison détaillée des deux programmes.

(15) Les bénéficiaires de l'AC II ont droit à l'allocation de reprise d'activité appelée « *Einstiegsgeld* » (voir ci-après).

Caliendo et Künn (2011) évaluent l'aide à la création d'entreprise « Moi SARL » et l'« allocation de transition » à partir d'un échantillon d'hommes d'Allemagne de l'Ouest qui ont intégré les programmes au troisième trimestre 2003 et ont été suivis pendant les cinq années suivantes. Au moyen d'un procédé d'appariement statistique, les auteurs combinent les données administratives de l'Agence fédérale pour l'emploi avec des données d'enquête. Ces dernières proviennent d'entretiens téléphoniques menés en janvier-février 2005, janvier-février 2006 et mai-juin 2008 et englobent un échantillon aléatoire de participants aux deux programmes d'aide à la création d'entreprise. Les auteurs constatent un effet moyen très positif à long terme du dispositif sur les personnes traitées : les participants aux programmes ont 15,6 % de chance de plus que les non-participants de ne pas être réinscrits au chômage 56 mois après le début de leur reprise d'activité. Par ailleurs, la probabilité que les participants aient un emploi est supérieure de 22,1 points de pourcentage à celle des non-participants, avec des effets positifs en termes de revenus. Les auteurs trouvent que les programmes sont particulièrement efficaces pour les individus peu qualifiés. À noter que les effets macroéconomiques (notamment les effets de substitution et d'éviction) ne sont pas pris en compte dans l'étude.

#### 1.1.4. *Jobs à un euro*

Les fameux *jobs à un euro* sont un élément des programmes publics de mise au travail des allocataires<sup>(16)</sup>. Précisons avant tout que le terme « job à un euro » est incorrect. Les titulaires de *jobs à un euro* reçoivent l'AC II et un revenu supplémentaire d'un ou deux euros par heure travaillée censé couvrir les coûts de base liés au travail.

Outre l'objectif de mobiliser ceux qui ont des difficultés particulières à trouver un emploi, les *jobs à un euro* sont conçus pour améliorer l'« employabilité » des allocataires pâtissant de perspectives d'emploi limitées. L'Agence fédérale pour l'emploi y a également recours pour tester la volonté de travailler des allocataires.

Les *jobs à un euro* offrent des opportunités d'emploi temporaire pour les bénéficiaires de l'AC II (la durée moyenne est de six mois). Ils doivent être d'intérêt public et revêtir un caractère « supplémentaire » dans le sens où le travail ne serait autrement pas assuré par des sociétés du secteur privé. Les participants ont généralement un parcours professionnel particulièrement précaire, avec des emplois instables et de courte durée et une dépendance plus fréquente à l'assurance chômage.

(16) Les deux autres éléments sont les mesures traditionnelles de création d'emploi (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) et les opportunités de travail (*Arbeitsgelegenheiten*). Ils seront détaillés plus loin. Les *jobs à un euro* sont le principal élément en termes d'afflux annuel dans le programme (604 000 en 2005, 705 000 en 2006, 667 000 en 2007, 644 000 en 2008 et 596 000 en 2009). cf. Hohmeyer et Wolff, 2010, tableau 1.

L'analyse menée par Huber et al. (2011) est fondée sur une combinaison de données d'enquête, de statistiques administratives et de données régionales. Elle tient compte d'allocataires interrogés en 2007 et 2008, et les informations tirées des données d'enquête ont été fusionnées avec les statistiques administratives. D'après les conclusions, les *jobs à un euro* sont globalement inefficaces en termes de retour à l'emploi des allocataires, bien que certains effets positifs aient été constatés pour certains sous-groupes. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'au moment de l'évaluation des résultats, certains participants étaient toujours pris en charge par le programme.

Hohmeyer et Wolff (2010) ont recours à une méthode d'appariement par coefficients de propension pour déterminer si la participation aux *jobs à un euro* a un impact positif sur la performance ultérieure sur le marché de l'emploi. Ils constatent que les *jobs à un euro* contribuent à une meilleure performance en matière d'emploi des allocataires (après des effets de blocage ressentis au début du programme). Cependant, les participants aux *jobs à un euro* s'en sortent moins bien que ceux engagés dans les mesures traditionnelles de création d'emplois ou d'opportunités de travail. Hohmeyer (2011) évoque une hétérogénéité en fonction de la durée du job à un euro et du nombre d'heures hebdomadaires travaillées. Globalement toutefois, les effets sur l'emploi semblent modérés.

### 1.1.5. Subventions salariales

Une *prime* mensuelle (*Einstiegs geld*) peut être versée aux bénéficiaires de l'AC II qui ont accepté un emploi soumis à cotisations sociales ou qui créent leur entreprise. Valable jusqu'à 24 mois, elle vise à soutenir le retour à l'emploi des allocataires. En revanche, rien n'oblige à verser cette prime : la décision et son montant sont laissés à l'appréciation de l'administration. Le montant ne peut pas dépasser le taux standard d'allocation chômage II (les exceptions à cette règle ne sont possibles que si l'allocataire a des personnes à charge dans le besoin). Pour éviter les effets de substitution ou d'aubaine chez les employeurs, ces subventions salariales sont réservées aux demandeurs d'emploi qui travaillent pour des entreprises n'ayant licencié personne afin de les recruter, ou qui les ont déjà employés dans les quatre années précédentes.

Pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, une subvention supplémentaire dite de garantie de salaire (*Entgeltsicherung*) est versée pour assurer leur intégration. Cette subvention salariale allant jusqu'à 50 % pendant 12 mois maximum peut leur être versée s'ils acceptent un travail moins bien rémunéré que leur précédent emploi.

À notre connaissance, aucune étude n'a évalué la subvention salariale d'allocataires qui ont accepté un travail soumis à cotisations sociales. Wolff et Nivorozhkin (2008) évaluent les effets de l'aide à la création d'entreprise versée aux allocataires ayant débuté le programme entre février et avril 2005. Ils constatent que leur participation a renforcé de 11 à 16 %

la probabilité de ne pas recevoir d'AC II deux ans après le début du programme. En ce qui concerne la probabilité de ne pas être inscrit au chômage ou de ne pas être demandeur d'emploi, elle a augmenté de 20 %.

## 1.2. Accroître l'efficacité des services pour l'emploi

### 1.2.1. Réorganisation des agences fédérales et locales pour l'emploi

L'un des grands objectifs des réformes était d'accroître la performance du service de placement. C'est pourquoi l'Agence fédérale pour l'emploi (AFE) est passée du statut d'institution bureaucratique publique à celui de prestataire de services moderne et efficace<sup>(17)</sup>. La réorganisation se concentre sur l'efficacité, la rentabilité et la transparence. Une approche de gestion par objectifs a été suivie, avec la mise en œuvre pour les agences locales pour l'emploi (ALE) de mesures de responsabilité et contrôle fondées sur les résultats. Les objectifs quantitatifs de chaque ALE ont été définis pour refléter les caractéristiques du marché de l'emploi local. Depuis les réformes, les ALE bénéficient d'une plus grande autonomie et d'une palette élargie de politiques ou instruments. L'un des objectifs était également de réduire les tâches administratives et la charge de travail des agents.

Le processus de réorganisation comprenait différents éléments, comme l'introduction de centres d'emploi et plusieurs autres instruments destinés à favoriser les forces du marché.

Aucune étude n'évalue ce processus global de réorganisation<sup>(18)</sup>.

### 1.2.2. Introduction des centres d'emploi

Avant les réformes, les municipalités avaient la tentation de transférer la responsabilité des allocataires aux agences fédérales pour l'emploi en leur donnant droit à l'AC I. La *nouvelle* structure de gouvernance a résolu ce problème avec la création de *centres d'emploi* dirigés conjointement par les agences locales pour l'emploi et les municipalités. Du fait de cette réforme, les deux entités se partagent la responsabilité des bénéficiaires de l'AC II. Les centres d'emploi intègrent des services comme l'inscription, la validation des prestations, le placement et l'affectation à des programmes de retour à l'emploi ; ils regroupent tous les services, y compris ceux de conseil et d'accompagnement. La prestation des services est fondée sur les besoins individuels.

(17) L'une des premières mesures a consisté à changer le nom de l'Agence fédérale pour l'emploi de « *Bundesanstalt für Arbeit* » à « *Bundesagentur für Arbeit* ».

(18) Bender et al. (2006) décrivent l'ampleur de la restructuration de l'AFE et le processus relativement fluide de réforme malgré le contexte difficile sur le marché de l'emploi. D'après des sondages internes réalisés, par exemple, à l'AFE et dans les ALE, les auteurs mettent en évidence plusieurs aspects problématiques, comme le fait que les agents n'aient pas été suffisamment soulagés des tâches administratives ou que les objectifs des ALE devraient être mieux adaptés aux conditions d'emploi locales.

Le principe de la promotion et de l'exigence est institutionnalisé dans les centres d'emploi par le fait que chaque bénéficiaire de l'AC II soit affecté à un agent. Ensemble, ils mettent au point une stratégie de recherche d'emploi et signent un accord (*Eingliederungsvereinbarung*) énumérant les services fournis au demandeur d'emploi et ses obligations en termes d'efforts de recherche, de participation aux mesures de politique d'intervention active sur le marché du travail, etc.

### 1.2.3. Favoriser les forces du marché

Une autre série de mesures destinées à renforcer la qualité des services pour l'emploi est prévue avec l'introduction de forces du marché dans le système. La prestation de services est davantage décentralisée et elle renforce le rôle des prestataires de services privés par le biais de l'externalisation. Des éléments compétitifs destinés à accroître l'efficacité des services et mesures de placement ont également été introduits. Par exemple, le marché a été libéralisé pour permettre à des agences de placement privées d'entrer en jeu, et des bons de placement sont émis pour permettre aux chercheurs d'emploi de faire appel à l'une d'entre elles.

### 1.2.4. Bons de placement

Les *bons de placement* ont été lancés en 2002, avant les réformes Hartz. Les demandeurs d'AC I qui sont au chômage depuis un certain temps ont droit à un bon de placement qui leur permet de mandater une agence de placement privée. Le délai a évolué au fil du temps : de 2002 à 2004, par exemple, il fallait être au chômage depuis trois mois, tandis qu'en 2011, un bon est remis au bout de six semaines. Par ailleurs, le bon n'est pas émis automatiquement, le bénéficiaire de l'AC I, ou son agent, doit le demander. Depuis 2005, les bénéficiaires de l'AC II peuvent également en obtenir, et la décision de le remettre à un demandeur d'emploi est laissée à l'appréciation de l'agent. L'agence de placement privée reçoit une prime en cas de placement réussi ; celle-ci est versée en deux tranches. La première est réglée directement après le placement en emploi, et la seconde après 6 mois si la personne a toujours son travail.

Bernhard et Kruppe (2010) mettent en évidence le taux d'utilisation des bons par les agences privées. Sur les 780 000 bons environ émis en 2007, seuls 9 % ont en réalité été utilisés (les chiffres de 2004 sont analogues), très probablement en raison du mode d'utilisation de ces bons. Au début du processus le demandeur d'emploi est investi d'une grande responsabilité. C'est, par exemple, à lui de trouver l'agence privée et de prendre contact avec elle. Ensuite, l'agence doit accepter le candidat et trouver des offres d'emploi adéquates. C'est uniquement si l'offre trouvée par l'agence est réellement acceptée par le demandeur d'emploi qu'elle peut encaisser le bon.

Winterhager et al. (2006) évaluent les bons de placement distribués en mai et juin 2003. Ils trouvent que les bénéficiaires d'un bon ont donc 2,9 %



de chances en plus de trouver un emploi que les membres du groupe témoin. Cet effet atteint 6,1 % après trois mois et 6,5 % après douze mois. Dans une analyse simple des coûts par rapport aux bénéficiaires, les auteurs constatent que le recours à cet instrument semble assez efficace du point de vue de l'Agence fédérale pour l'emploi.

Bernhard et *al.* (2008) donnent un aperçu des études empiriques récentes destinées à évaluer l'impact des bons sur les probabilités d'emploi. D'après eux, 4, 6 ou 12 mois après avoir reçu un bon de placement, les demandeurs d'emploi ont 4,7 % de chances en plus d'avoir un travail. En moyenne cependant, ces contrats durent moins longtemps, ce qui peut traduire un effet d'aubaine.

#### 1.2.5. Bons de formation

Les *bons de formation* ont été créés le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Auparavant, c'est le service pour l'emploi qui affectait les bénéficiaires de l'AC I à des formations qui n'avaient donc pas le choix quant au contenu ou à l'établissement qui la délivrait. Avec l'introduction des bons de formation, l'affectation des demandeurs d'emploi aux organismes de formation a été abolie (même si l'agent décide toujours du contenu de la formation). Avec les bons, les individus peuvent choisir librement parmi une variété d'organismes de formation privés certifiés, qui gèrent ensuite directement le règlement avec l'agence fédérale pour l'emploi. L'introduction des bons de formation vise à créer une concurrence entre les organismes et donc à renforcer leur efficacité.

Rinne et *al.* (2008) évaluent l'impact des bons de formation sur différents débouchés professionnels pendant une durée d'un an et demi après le début du programme, à l'aide d'une étude randomisée en double aveugle basée sur les données administratives concernant les participants aux formations durant les années 2002-2003. Les auteurs évaluent les effets moyens du traitement, et tiennent compte des probabilités d'emploi et des salaires comme variables de débouchés. Ils identifient un effet de blocage considérable avant et après les réformes. Toutefois, les bons ont un impact positif sur les probabilités d'emploi et les salaires. En effet, l'introduction des bons entraîne une légère amélioration de l'efficacité des programmes de formation publics en Allemagne. Mesurés en termes de salaires, les appariements semblent de meilleure qualité.

#### 1.2.6. Externalisation

D'après la loi Hartz I de 2003, dans chacune des 178 zones géographiques couvertes par une agence, au moins une Agence de service de personnel (ASP) a dû être créée par l'AFE, de préférence en sous-traitant auprès d'agences privées de travail temporaire (ATT). L'ASP recrute les demandeurs d'emploi proposés par l'ATT et leur fournit des conseils en matière de placement et des services d'amélioration des compétences.

L'externalisation du placement aux ASP ou aux ATT privées est prévue pour des individus spécifiques, comme les chômeurs de longue durée, les moins de 25 ans ou encore les plus de 50 ans. Cette mesure est destinée à tester des concepts alternatifs et des instruments innovants pour favoriser le retour à l'emploi. L'obligation de créer au moins une ASP par zone géographique a été abolie en 2006, et l'ASP en tant qu'instrument de politique d'intervention active sur le marché du travail a été abandonnée en 2008.

### **1.3. Favoriser la demande d'emploi**

Le troisième objectif principal des réformes Hartz est de favoriser la demande d'emploi en libéralisant le marché de l'emploi.

#### *1.3.1. Libéralisation du secteur du travail temporaire*

La législation sur l'intérim a été modifiée pour permettre une *libéralisation de grande ampleur des agences de travail temporaire*. Cependant, le principe d'égalité de salaire et de traitement demeure : après douze mois de travail temporaire dans une société donnée, dans l'éventualité où les syndicats et les agences n'ont pas négocié d'accords collectifs, l'employé doit se voir offrir des conditions de travail équivalentes à celles de ses collègues ayant un contrat permanent.

RWI et *al.* (2006) évaluent la libéralisation de l'intérim et des agences de travail temporaire entraînée par la réforme Hartz. À partir d'un modèle à effets fixes, les auteurs constatent qu'au cours de chaque trimestre de 2004, il y a eu environ 26 000 intérimaires en plus. Les auteurs utilisent des données d'enquêtes et statistiques administratives pour déterminer si le travail temporaire vient remplacer les emplois permanents au sein des entreprises. L'analyse descriptive révèle qu'en 2005 et 2006, l'emploi permanent (soumis à cotisations sociales) en entreprise a reculé, tandis que l'intérim progressait. Les auteurs en concluent que des effets de substitution existent mais qu'ils sont difficiles à quantifier.

#### *1.3.2. Assouplissement de la protection de l'emploi pour certains groupes d'employés ou d'employeurs*

La protection de l'emploi a été assouplie pour certains groupes. Par exemple, pour les travailleurs âgés, la limite d'âge pour laquelle un contrat à durée déterminée peut leur être proposé sans raison valable et pour une durée illimitée est abaissée de 58 à 52 ans. La loi sur la protection contre le licenciement a également été allégée : les sociétés soumises à cette protection doivent avoir au moins neuf salariés, et non plus quatre. En cas de licenciement pour motif économique, une option formelle d'indemnisation a été introduite. En outre, les critères de sélection sociale (ancienneté, âge, obligations familiales, handicaps, etc.) ont été précisés et prennent désormais en compte les intérêts de la société.



RWI *et al.* (2006) révèlent que les sociétés ont rarement recours aux nouvelles règles concernant l'emploi à durée déterminée des travailleurs plus âgés (ou n'en ont pas connaissance). Les auteurs procèdent à une estimation en double différence à partir de données du micro-recensement. Ils constatent que la réforme n'a eu aucun impact sur les chances des travailleurs plus âgés d'être employés à durée déterminée ou indéterminée.

### 1.3.3. *Promotion de l'emploi*

Des subventions salariales sont désormais versées aux employeurs qui embauchent des travailleurs difficiles à placer. En outre, s'ils embauchent un demandeur d'emploi de plus de 55 ans pour la première fois, ils peuvent être exonérés de cotisations à l'assurance chômage (qui représentent 3,25 % du salaire brut).

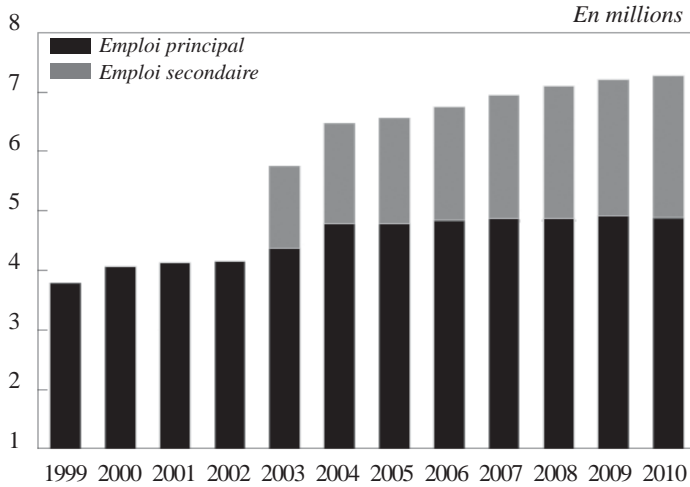
Les mini-emplois et midi-emplois ont été créés :

- les mini-emplois sont des emplois à temps partiel faiblement rémunérés qui ne sont pas soumis à l'ensemble des cotisations sociales : l'employeur doit ainsi verser un forfait au titre des cotisations sociales et impôts qui représente 25 % du salaire brut (ce forfait a été relevé à environ 30 % en juin 2006) ; l'employé est exonéré d'impôt et de cotisations. Même si des programmes analogues existaient avant 2003, la loi Hartz II a modifié la définition de ces mini-emplois. Par exemple, la rémunération brute maximale est passée à 400 euros par mois et il n'y a plus de restriction d'heures de travail. Avant 2003, les titulaires de contrats marginaux ne pouvaient gagner plus de 325 euros et travailler plus de 15 heures par semaine<sup>(19)</sup> ;
- les midi-emplois prévoient une rémunération brute de 400 à 800 euros par mois, avec un barème évolutif de cotisations sociales : à partir de 400 euros, les cotisations patronales sont dues intégralement sur la part qui dépasse 400 euros, tandis que les cotisations salariales augmentent de façon linéaire jusqu'à être dues dans leur intégralité lorsque le salaire atteint 800 euros par mois.

La réforme a également introduit de nouvelles règles pour la combinaison et le cumul d'emplois marginaux (par exemple, un mini-emploi plus un midi-emploi) ou différents types d'emplois (par exemple, un contrat permanent plus un mini-emploi).

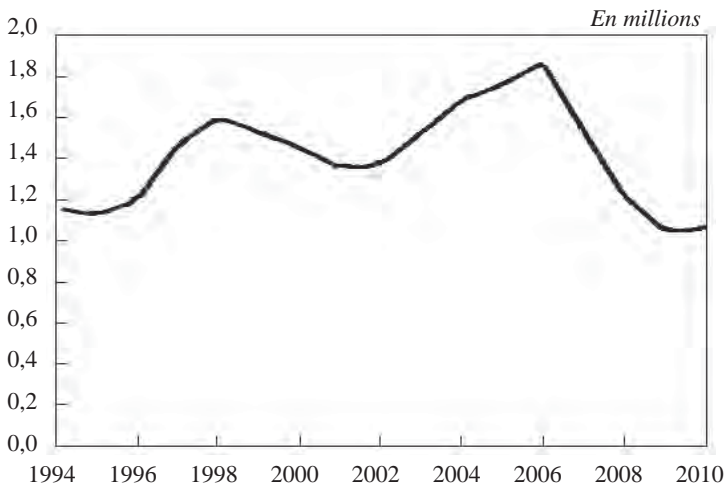
(19) Avant 1999, le salaire maximum dépendait de l'évolution du salaire moyen des employés soumis à cotisations sociales.

## 5. Évolution des emplois soumis à cotisations sociales réduites



Source : Agence de l'emploi fédéral.

## 6. Évolution du nombre de chômeurs longue durée



*Lecture* : Le chômage de longue durée est défini comme le chômage durant au moins 12 mois à la date de référence.

Source : Agence de l'emploi fédéral.

Caliendo et Wrohlich (2006) évaluent la réforme des mini-emplois à partir des statistiques 2002 et 2003 du Panel socio-économique allemand (SOEP). Pour leur stratégie d'identification, les auteurs ont recours à une variation exogène des mois d'interview dans le SOEP, qui leur permet de distinguer les groupes affectés ou non par la réforme. Ils constatent que la réforme a des effets limités à court terme (environ deux mois après). Bien que les statistiques descriptives mettent en évidence une augmentation du nombre de mini-emplois après la réforme, les auteurs n'observent pas d'évolution marquée à court terme de l'emploi marginal qui puisse être la conséquence de la réforme de 2003. Il apparaît cependant que les hommes célibataires qui avaient déjà un emploi ont réagi immédiatement, ce qui s'est traduit par une hausse des emplois secondaires. Ce constat est illustré dans le graphique 5 avec l'évolution de l'emploi dans des contrats assortis de cotisations sociales réduites, selon qu'il s'agit d'un emploi principal ou secondaire.

Un groupe particulier était affecté par tous les instruments décrits plus haut : les chômeurs de longue durée (à savoir des individus sans emploi depuis au moins douze mois). Le graphique 6 illustre l'évolution de leur nombre ces dernières années, avec un recul considérable après 2006.

## **2. Évolution de la structure salariale, modération des salaires et évolution du système de relations entre partenaires sociaux<sup>(20)</sup>**

Comme en France, le système allemand de relations d'emploi repose simultanément sur la loi et sur les accords collectifs. Les piliers de la législation allemande du travail reposent sur la protection de l'emploi, la réglementation des heures de travail et la codétermination. En ce qui concerne la protection de l'emploi, l'Allemagne est vue comme favorable aux salariés – la protection contre les licenciements est forte pour les salariés des entreprises de plus de dix salariés (auparavant de plus de cinq salariés). En outre, l'usage des contrats à durée déterminée (CDD) est devenu plus souple (durée de 24 mois au maximum, sans justification).

La législation sur le temps de travail est plus souple qu'en France : 48 heures sont autorisées, voire 60 dans certains cas. Toutefois, les accords collectifs de branche ont réduit cette durée (de 35 à 40 heures). Les horaires sont courts en général, surtout pour les femmes (même si pour ces dernières, le phénomène est récent : peu de droits avant la loi sur le temps partiel de 2001 et la loi sur le congé familial de 2002).

---

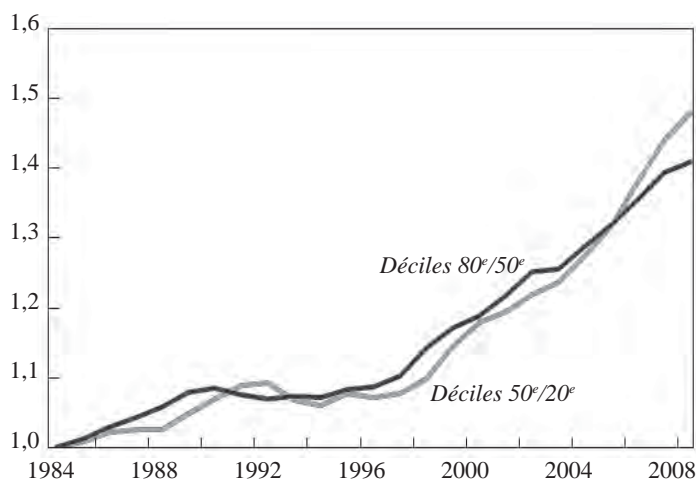
(20) Cette section s'appuie en particulier sur Bothfeld (2007).

La codétermination est la loi la plus spécifique de la législation allemande. Le *Betriebsverfassungsgesetz* (BetrVG) autorise les salariés dans les entreprises d'au moins cinq salariés à organiser des élections de « conseil professionnel (d'entreprise) » (*Betriebsrat*). Ce conseil doit être informé et participer aux décisions sur les salariés, les questions sociales (organisation du temps de travail, chômage partiel...). Le conseil peut signer des accords avec le management dès lors qu'ils complètent les accords collectifs conclus avec les syndicats. Ils ne peuvent toutefois signer des accords collectifs. De fait, la loi requiert des conseils qu'ils œuvrent pour la paix et l'ordre dans l'entreprise. En 2002, près de 50 % des salariés étaient couverts par ces conseils (11 % des entreprises). Les syndicats se doivent de maintenir de bonnes relations avec ces conseils mais les intérêts des deux sont parfois, voire souvent, en opposition. Tel a été le cas dans les négociations sur les heures supplémentaires ou l'usage des « clauses d'exemption » aux accords collectifs. Ainsi, les conseils ont donné leur accord aux heures supplémentaires en échange d'un maintien ou d'une augmentation de l'emploi. Les clauses d'exemption ont de plus en plus été utilisées et ratifiées pour mettre en place des réductions de temps de travail ou de *salaires* temporaires afin d'éviter des licenciements. De telles clauses sont couramment acceptées dès lors que les entreprises font face à des chocs négatifs (à travers les « pactes d'entreprise pour l'emploi et la compétitivité ») : 29 % des entreprises couvertes par des accords collectifs ont signé de tels pactes en 2002. Ces accords posent pour le moins problème aux syndicats qui n'aiment pas cette décentralisation implicite du système allemand (voir, par exemple, Addison et *al.*, 2009, Hassel, 1999, Hassel et Rehder, 2001, ou Carlin et Soskice, 2009).

Le second pilier du système allemand est la négociation collective. Et là, les règles sont extrêmement proches des règles prévalant en France. Le contexte de décroissance du syndicalisme est aussi similaire au contexte français, même si la nature du paritarisme en France semble très différente. Ainsi, les différences marquantes sont les suivantes. Il n'y a pas (jusqu'à présent) de salaire minimum en Allemagne. Le financement des syndicats repose en Allemagne beaucoup plus sur les cotisations des membres qu'en France. Ces membres sont toutefois bien plus nombreux que dans notre pays. Des tensions ont d'ailleurs vu le jour entre SPD et syndicats au cours des années 2000. Du côté des entreprises, les employeurs quittent les fédérations de manière toujours plus importante (ou alors optent pour une participation sans « obligation contraignante »). Les accords collectifs ne s'appliquent pas à ces entreprises, à moins que la convention de branche ne soit « étendue » par le ministre du Travail, ce qui est devenu *très rare* en Allemagne. Les conventions au niveau de l'entreprise (« *Betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungs – und Wettbewerbssicherung* ») ont aussi pris de l'importance au cours de ces années. Finalement, la croissance de la part des salariés à bas salaire (*cf. supra*) est devenue un problème pour les syndicats qui demandent maintenant la mise en place d'un salaire minimum.

De fait, alors que jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, l'Allemagne était caractérisée par sa structure salariale relativement stable, l'inégalité des salaires s'est considérablement accrue par la suite (graphique 7). En outre, après avoir augmenté progressivement entre 1970 et 2000, le coût moyen de la main d'œuvre a stagné de 2000 à 2008 (graphiques 8a et b). Il convient de préciser que tous ces phénomènes ont commencé bien avant l'introduction des réformes Hartz. Plusieurs facteurs ont contribué à ces changements – évolution de l'enseignement, évolution de la pyramide des âges des employés, désyndicalisation, mutations technologiques – qui ont modifié les besoins en main d'œuvre (Dustmann et al. 2009). En outre, les importantes transformations décrites ci-dessus ont aussi participé d'une plus grande flexibilité des salaires.

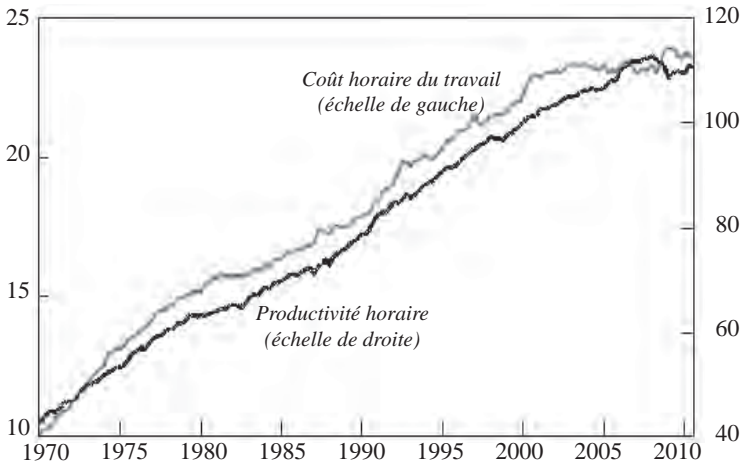
### 7. Évolution de l'inégalité salariale



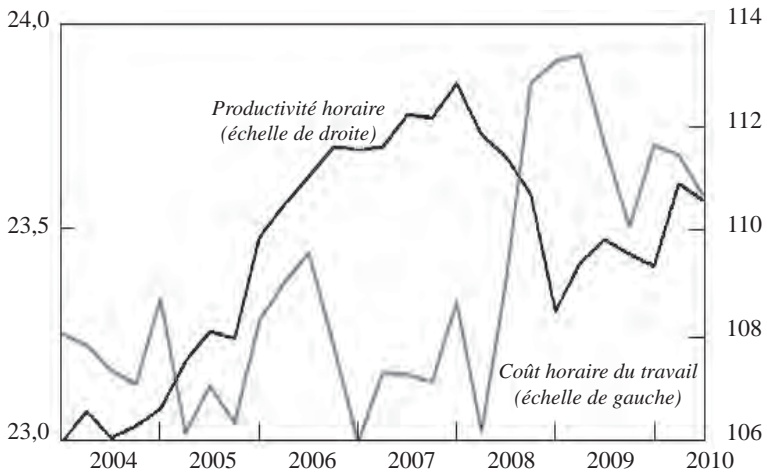
Source : Möller, 2010.

## 8. Coût de la main d'œuvre et productivité (1970-2010)

a. 1970-2010



b. 2004-2010



Source : Burda et Hunt (2011), graphiques 9A et B.

### 3. Conclusions

Le présent rapport donne un aperçu des changements intervenus sur le marché de l'emploi allemand au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, et met l'accent sur les mesures Hartz introduites entre 2003 et 2005.

Même si bon nombre d'instruments existaient déjà avant 2003, comme les aides à la création d'entreprise et la promotion de l'emploi marginal, les mesures Hartz constituent un changement de perspective à plusieurs égards. D'abord, elles pressent davantage les demandeurs d'emploi à retrouver un travail. Par exemple, les critères pour le versement de l'allocation chômage ont été durcis, les sanctions en cas de non-respect ont été renforcées, l'obligation de démontrer que des démarches de recherche ont été effectuées n'incombe plus à l'agence locale pour l'emploi mais au demandeur d'emploi, et les critères d'acceptabilité des emplois sont plus stricts. La réorganisation de l'assistance chômage et de l'aide sociale par le biais de la réforme Hartz IV a également eu un impact sur le niveau des prestations. Prises ensemble, ces réformes ont réduit le salaire de réserve des demandeurs d'emploi et accru les efforts de recherche. Ensuite, la réorganisation des agences pour l'emploi, qui s'est, par exemple, concrétisée par l'introduction d'agents chargés du placement des demandeurs d'emploi et l'intervention de sociétés privées qui aident les travailleurs à trouver un emploi, a modifié le processus de placement et amélioré l'efficacité de la recherche d'emploi (voir Fahr et Sunde, 2009, Klinger et Rothe, 2010 et Gartner et Klinger, 2010).

Cependant, lorsque l'on évoque les mutations du marché de l'emploi allemand et que l'on analyse les facteurs qui lui ont peut-être permis de réagir de façon modérée à la Grande récession de 2008-2009, il ne faut pas oublier que la structure salariale avait déjà commencé à évoluer durant les années quatre-vingt-dix.

Bien que les auteurs d'études ne soient pas d'accord sur le facteur qui a le plus aidé le marché de l'emploi allemand à sortir relativement indemne de la Grande récession, ils conviennent tous que la modération des salaires intervenue avant la crise a joué un rôle important, ainsi que les contrats de courte durée, les comptes épargne-temps, la lente croissance de l'emploi durant la phase d'expansion qui a précédé la Grande récession, et la nature spécifique de la crise en Allemagne (Burda et Hunt, 2011 et Möller, 2010).

## Références bibliographiques

- Addison J., A. Bryson, P. Teixeira, A. Pahnke et L. Bellman (2009) : « The Extent of Collective Bargaining and Workplace Representation: Transitions between States and their Determinants. A Comparative Analysis of Germany and Great Britain », *IZA Discussion Paper*, n° 4502.
- Arntz M., M. Clauss, M. Kraus, R. Schnabel, A. Spermann et J. Wiemers (2007) : « Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform », *IAB Forschungsbericht*, n° 10/2007.
- Bender G., D. Bieber, V. Kielscher, J. Marschall, P. Ochs et S. Vaut (2006) : *Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 2.
- Bernhard S. et T. Kruppe (2010) : « Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und Selten eingelöst », *IAB-Kurzbericht*, n° 21.
- Bernhard S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan et J. Wolff (2008) : « Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen », *IAB-Forschungsbericht*, n° 2/2008.
- Blos K. et H. Rudolph (2005) : « Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner », *IAB-Kurzbericht*, n° 17.
- Bothfeld S. (2007) : « Labour Market Institutions in Germany: Current Status and Ongoing Reforms », *WSI Discussion Paper*, n° 152.
- Boysen-Hogrefe J., D. Groll, W. Lechthaler et C. Merkl (2010) : « The Role of Labor Market Institutions in the Great Recession », *Applied Economics Quarterly*, vol. 56, n° 1, pp. 65-88.
- Burda M. et J. Hunt (2011) : « What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? », *NBER Working Paper*, n° 17187.
- Caliendo M. et S. Künn (2011) : « Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 3-4, pp. 311-331.
- Caliendo M. et K. Wrohlich (2006) : « Evaluating the German 'Mini-Job' Reform Using a True Natural Experiment », *IZA Discussion Paper*, n° 2041.
- Carlin W. et D. Soskice (2009) : « German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions », *Socio-Economic Review*, n° 7, pp. 67-99.



- Clauss M. et R. Schnabel (2008) : « Distributional and Behavioral Effects of the German Labor Market Reform », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, n° 41, pp. 431-446.
- Dustmann C., J. Ludsteck et U. Schönberg (2009) : « Revisiting the German Wage Structure », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 2, pp. 843-81.
- Fahr R. et U. Sunde (2009) : « Did the Hartz Reforms Speed up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions », *German Economic Review*, vol. 10, n° 3, pp. 284-316.
- Franz W., N. Guertzen, S. Schubert et M. Clauss (2011) : « Assessing the Employment Effects of the German Welfare Reform. An Integrated CGE-Microsimulation Approach », *Applied Economics*, vol. 44, n° 19.
- Gartner H. et S. Klinger (2010) : « Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise », *Wirtschaftsdienst*, n° 11, pp. 728-734.
- Hassel A. (1999) : « The Erosion of the German System of Industrial Relations », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, n° 3, pp. 483-505.
- Hassel A. et B. Rehder (2001) : « Institutional Change in the German Wage Bargaining System: The Role of Big Companies », *MPIfG Working Paper*, n° 01/9.
- Heyer G., S. Koch, G. Stephan et J. Wolff (2011) : « Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011 », *IAB-Discussion Paper*, n° 17.
- Hohmeyer K. et J. Wolff (2010) : « Direct Job Creation Revisited: Is it Effective for Welfare Recipients and Does it Matter Whether Participants Receive a Wage? », *IAB Discussion Paper*, n° 21.
- Hohmeyer K. (2011) : « Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do Programme Characteristics Matter? », *Applied Economics*, vol. 44, n° 34.
- Huber M., M. Lechner, T. Walter et C. Wunsch (2011) : « Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment? », *German Economic Review*, vol. 12, n° 2, pp. 182-204.
- Jacobi L. et J. Kluve (2007) : « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, n° 40, pp. 45-64.
- Klinger S. et T. Rothe (2010) : « The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of Short-Term and Long-Term Unemployed », *IAB Discussion Paper*, n° 13.
- Koch S. et F. Wießner (2003) : « Ich-AG oder Überbrückungsgeld: Wer die Wahl hat, hat die Qual », *IAB-Kurzbericht*, n° 2.

- Möller J. (2010) : « The German Labor Market Response in the World Recession. De-mystifying a Miracle », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, n° 42, pp. 325-336.
- Ochel W. (2005) : « Hartz IV. Welfare to Work in Germany », *CESifo DICE Report*, n° 2/2005.
- Rinne U., A. Uhlendorff et Z. Zhao (2008) : « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz-Reforms in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 3910.
- RWI (2006) : *Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission*, Arbeitspaket 1, Modul 1f.
- Winterhager H., A. Heinze et A. Spermann (2006) : « Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany », *Labour Economics*, n° 13, pp. 505-517.
- Wolff J. et A. Nivorozhkin (2008) : « Start me Up: The Effectiveness of a Self-Employment Programme for the Needy Unemployed People in Germany », *IAB Discussion Paper*, n° 20/2008.
- Wunsch C. (2005) : « Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification », *Universität St. Gallen Discussion Paper*, n° 2005-06.

# Commentaire

**Gilbert Cette**

*Directeur des Études microéconomiques et structurelles,  
Banque de France et Professeur associé à l'Université  
de la Méditerranée*

## Introduction

Le rapport détaille les réformes Hartz, engagées en Allemagne de 2003 à 2006, et, en particulier, les réformes Hartz IV, engagées en février 2006. Ces réformes ont profondément transformé le marché du travail allemand, en y modifiant l'indemnisation du chômage, le système de solidarité sociale et le fonctionnement de ce que l'on appelle en France le service public de l'emploi. Ces réformes ont été fondamentales voire systémiques pour le fonctionnement du marché du travail allemand, car elles ont profondément modifié l'efficacité de son fonctionnement par trois dimensions profondément imbriquées :

- la baisse du salaire de réserve des chômeurs ;
- l'adaptation de leur capital humain ;
- une plus grande efficacité du service public de l'emploi (SPE) ;

Les conséquences possibles de ces réformes sont évoquées dans le rapport, à la fois dans leurs dimensions positives, principalement d'une plus grande efficacité et fluidité du marché du travail allemand, mais aussi négatives comme, par exemple, l'augmentation spectaculaire des inégalités salariales.

Cette analyse est riche et détaillée, mais il y manque une véritable analyse des modalités de fonctionnement du marché du travail allemand sur les ajustements de l'emploi, en particulier dans la crise économique récente. Il y manque aussi une analyse des leçons que notre pays peut en tirer...

Le présent commentaire vise à tirer quelques enseignements pour notre pays du fonctionnement du marché du travail allemand qui a été transformé par les réformes Hartz, en particulier durant la crise économique en cours. En effet, une telle mise à plat semble montrer que les bonnes performances du marché du travail allemand tiennent à la fois à une plus grande fluidité du marché du travail, à laquelle ont fortement contribué les réformes Hartz, mais aussi à des particularités antérieures qui méritent une grande attention.

On commence par rappeler la logique de recherche de pacte social dans lequel s'inscrit l'itinéraire de Peter Hartz (section 1) avant de comparer les ajustements durant la crise des marchés du travail de quelques pays dont la France et l'Allemagne (section 2) pour en caractériser les deux différences principales : le recours au chômage partiel (section 3) et la mise en œuvre d'accords collectifs de réduction transitoire de la durée du travail et des salaires (section 4). La comparaison France/Allemagne amène alors à s'interroger sur l'articulation entre protection des emplois et protection des personnes (section 5), pour finir par quelques remarques conclusives.

## **1. Peter Hartz et le sauvetage de Volkswagen en 1993 : une logique de pacte social**

La célébrité de Peter Hartz n'est pas née avec les réformes qui portent son nom. Membre du SPD depuis 1963, il s'était déjà fait connaître pour son bilan dans les années quatre-vingt à la Direction des ressources humaines du groupe sidérurgique DHS (Dillinger Hütte Saarstahl) où, en situation de crise, il réussit à réduire fortement les effectifs sans licenciement. Mais il atteint ensuite une célébrité certaine par son activité dans Volkswagen.

En 1993, Volkswagen est au bord du gouffre<sup>(1)</sup>. De nombreux spécialistes donnent ce groupe automobile comme perdu. Ferdinand Piëch, son président, décide alors de faire appel à deux personnalités pour tenter de le sauver : José Ignacio Lopez, qui arrive avec une forte réputation de *Costs Killer* comme directeur des achats et de la production, et Peter Hartz qui arrive, lui, avec une réputation d'homme de compromis sociaux et de solutions comme directeur des ressources humaines. Le plan mis en œuvre en 1993, qui résulte d'un accord d'entreprise également soutenu par le syndicat IG Metall, associera les deux dimensions portées par ces deux arrivants, et bénéficiera de l'aide très engagée du Land de Basse-Saxe alors dirigé par Gerhard Schröder. Outre la baisse des coûts, ce plan se singularise par une très forte réduction du temps de travail (la semaine de 29 heures sur quatre jours pour une majorité de salariés) et des réductions de salaires très importantes contre la garantie d'une absence de licenciements. Cet accord a été modifié en 2006 pour mettre en place un corridor d'évolution possible de la durée du travail, ce corridor s'étendant de 25 ou 26 heures à 33 ou 34 heures hebdomadaires. L'histoire a montré que ce plan fut une totale réussite : Volkswagen est redevenu un groupe performant et profitable.

(1) Sur l'histoire de cet épisode, cf. Cottin (2000).

Ce petit détour n'est pas sans importance car le sauvetage de Volkswagen en 1993 comporte certains des principaux ingrédients qui expliquent le succès des évolutions du marché du travail allemand dans la crise.

## 2. Les ajustements des marchés du travail durant la crise<sup>(2)</sup>

La crise de 2008-2009 est caractérisée par une contraction du PIB dans tous les pays industrialisés (cf. tableau 1 et graphiques). Pour de multiples raisons qui tiennent en particulier au degré d'ouverture au commerce extérieur, à la structure géographique et par produits des exportations, à l'importance et à la structure du crédit, cette contraction n'a pas eu partout la même ampleur. Parmi les grandes économies de la zone euro, la contraction observée du PIB a ainsi été particulièrement forte en Allemagne et en Italie : du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2009, elle a été dans ces deux pays deux fois plus importante que celle observée en France (6 à 7 % contre 3,9 %).

### 1. Ajustements du PIB et du marché du travail dans quelques pays de l'OCDE

En %, glissements, du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2009

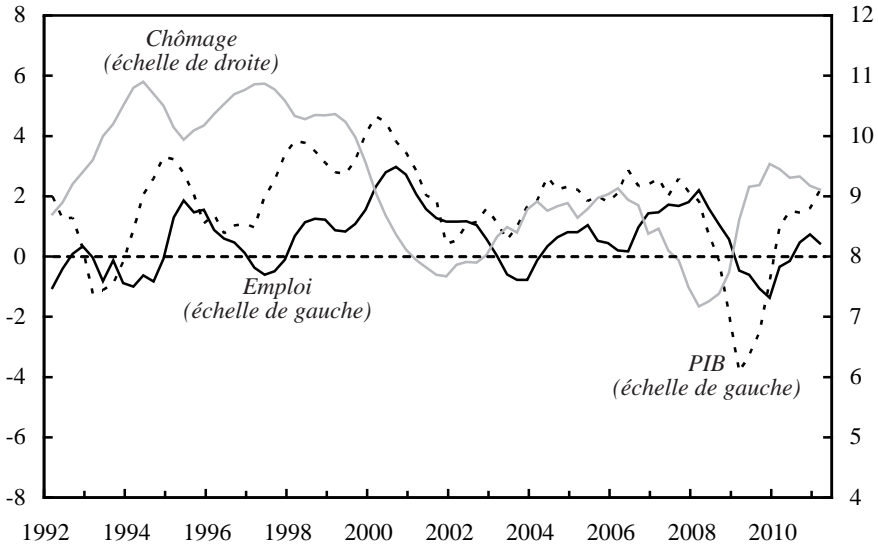
	Croissance du PIB	Croissance de l'emploi total	Croissance de la durée annuelle moyenne du travail par employé	Croissance de la productivité par employé	Croissance de la productivité par heure travaillée	Évolution du taux de chômage
France	- 3,9	- 1,6	- 0,5	- 2,3	- 1,7	2,0
Allemagne	- 6,0	0,2	- 3,0	- 6,2	- 3,2	0,0
Irlande	- 9,5	- 10,8	- 2,5	1,2	3,8	7,0
Italie	- 6,9	- 1,7	- 0,5	- 5,2	- 4,6	1,1
Portugal	- 3,1	- 2,1	—	- 1,0	—	1,5
Espagne	- 4,5	- 8,0	—	3,5	—	8,6
Zone euro	- 4,7	- 1,8	—	- 2,9	—	2,2
Japon	- 7,5	- 2,1	- 3,4	- 5,4	- 2,0	1,3
Royaume-Uni	- 6,1	- 2,0	- 0,7	- 4,1	- 3,4	2,6
États-Unis	- 3,9	- 4,1	- 0,9	0,2	1,1	4,3

Source : Auteur, d'après données OCDE.

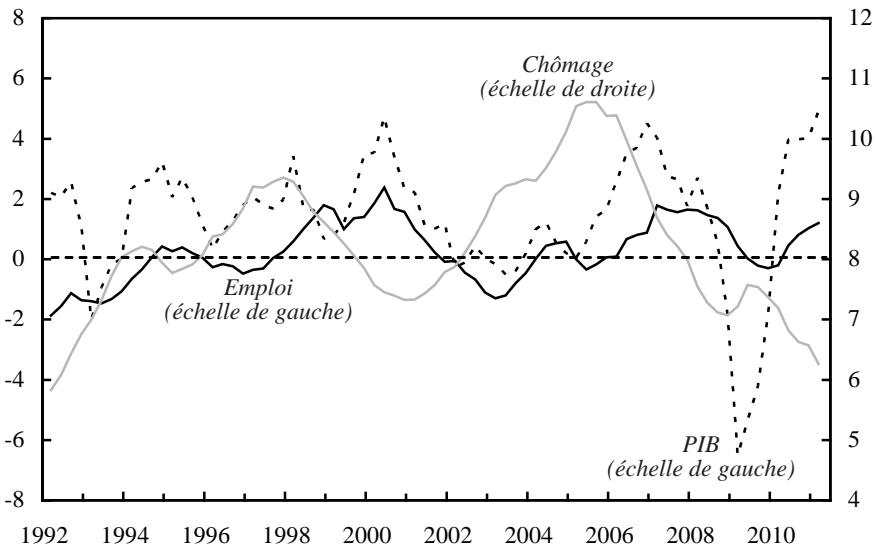
(2) Cette section et les deux suivantes reprennent des éléments de Barthélemy et Cette (2010 et 2011).

## Glissements sur quatre trimestres glissants du PIB et de l'emploi et niveau du taux de chômage

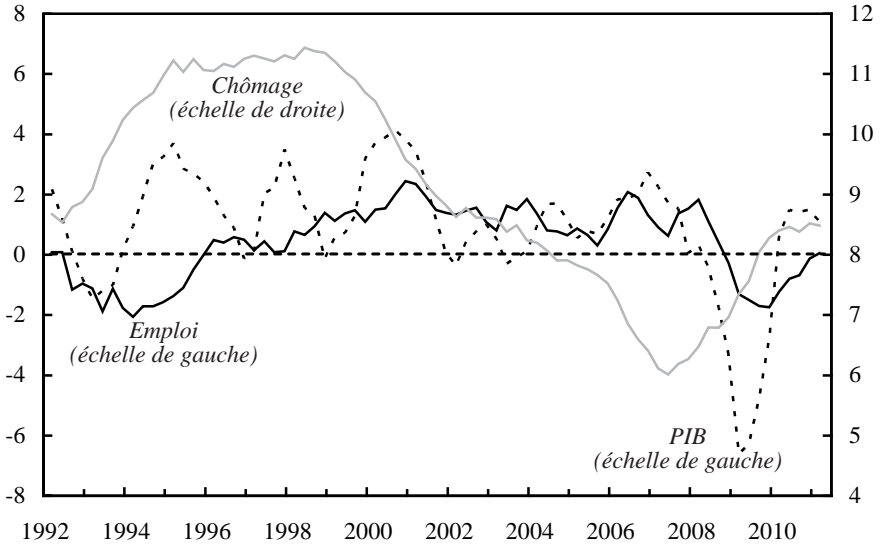
**a. France**



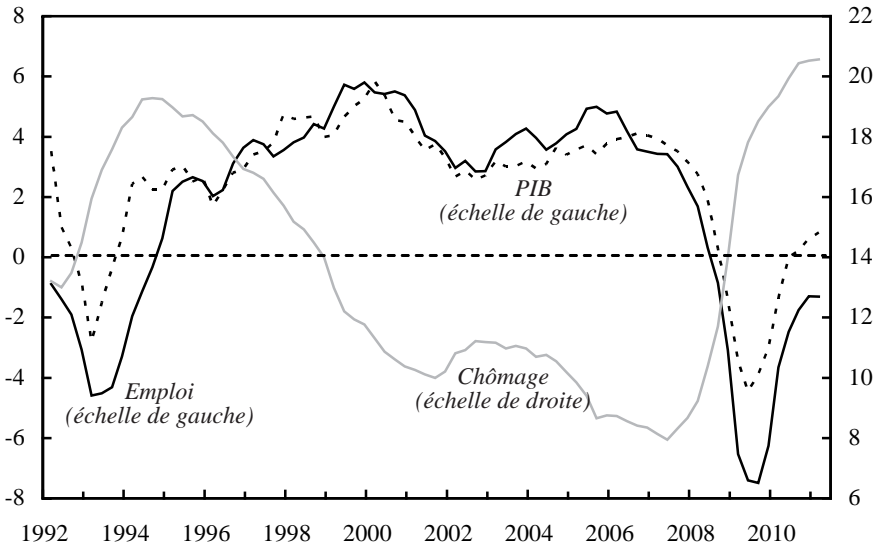
**b. Allemagne**



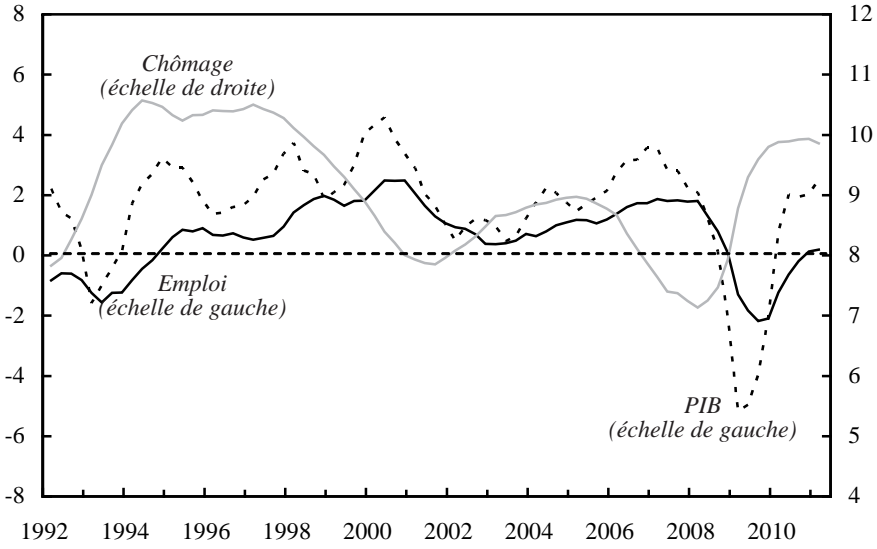
c. Italie



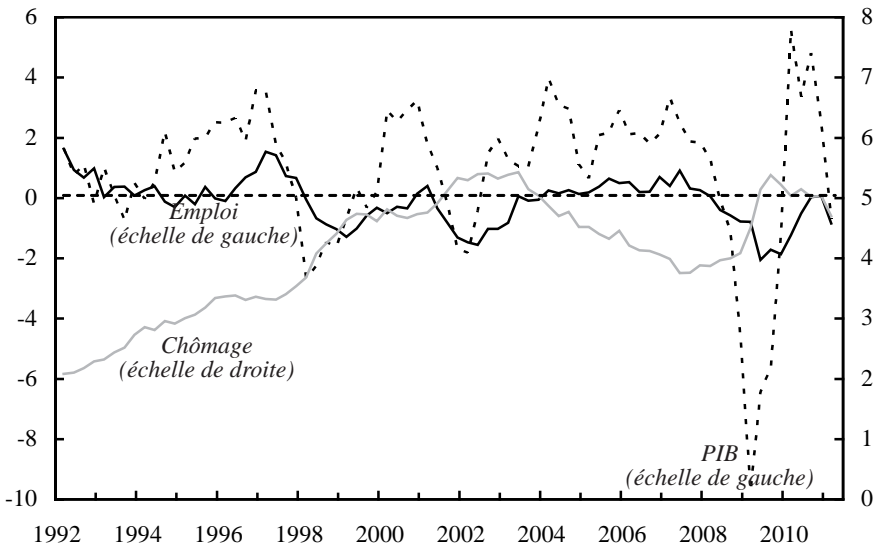
d. Espagne



e. Zone euro

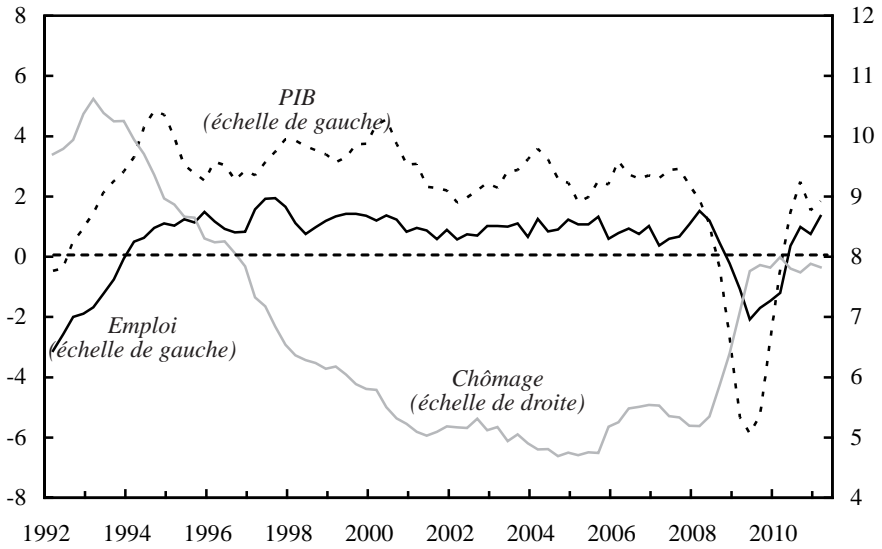


f. Japon

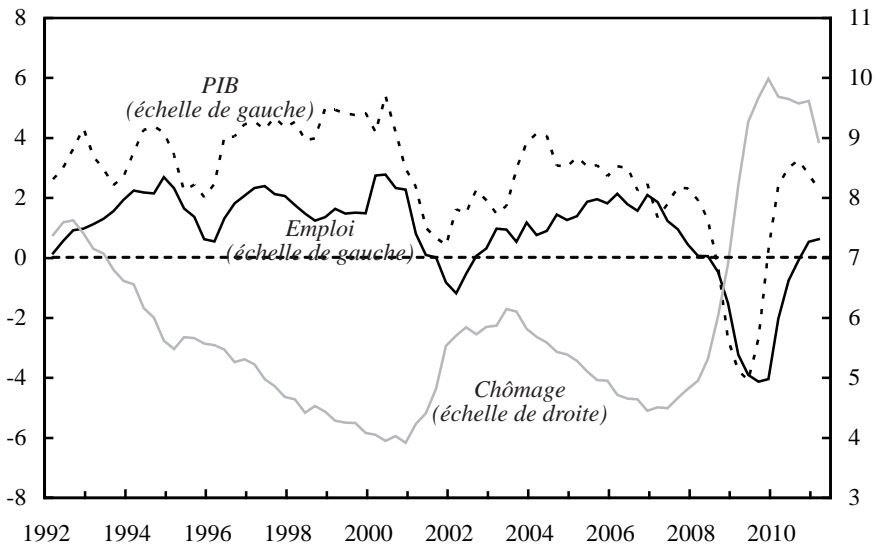




### g. Royaume-Uni



### h. États-Unis



Source : Auteur d'après données OCDE.

Cette contraction du PIB s'est accompagnée dans des proportions très variables selon les pays d'un ajustement de l'emploi et d'une baisse de la productivité par employé. Sur les cinq trimestres précédemment mentionnés, deux situations assez extrêmes sont, toujours parmi les grandes économies de la zone euro, caractérisées par l'Espagne et l'Allemagne. En Espagne, la contraction de l'emploi a été supérieure à celle du PIB, entre autres raisons car elle a particulièrement concerné le secteur de la construction où la productivité est plus faible que la moyenne. En Allemagne, l'emploi n'a pas diminué et la contraction du PIB s'est totalement reportée sur la productivité par employé. La très faible augmentation du taux de chômage s'explique dans ce pays par la progression de la population active et non par la contraction de l'emploi. La France et l'Italie se trouvent dans une position intermédiaire entre ces deux extrêmes, la baisse de l'emploi et de la productivité par emploi correspondant respectivement à environ un tiers et deux tiers pour la France et un quart et trois quarts pour l'Italie de la contraction du PIB<sup>(3)</sup>. La stabilité de l'emploi en Allemagne contraste fortement avec les épisodes observés dans le passé. Une telle spécificité appelle une certaine attention, car elle a permis aux travailleurs de moins souffrir de la crise, en termes de destructions d'emplois, en Allemagne qu'en France, malgré une contraction du PIB presque deux fois plus élevée.

Quelques rares études fournissent une décomposition comptable de la baisse de la productivité par employé en Allemagne durant la crise, celles de l'OCDE (2010, p. 43 et s.) et de Bosch (2010) paraissant particulièrement approfondies. L'analyse de l'OCDE indique ainsi que, au point le plus fort de la crise, la baisse de la productivité horaire apparente du travail constatée en Allemagne s'expliquerait comptablement par le recours au chômage partiel pour environ 25 %, des baisses transitoires conventionnellement encadrées de la durée du travail et des salaires pour environ 40 % et enfin par une baisse de la productivité horaire du travail pour environ 35 %. Bosch aboutit implicitement à une décomposition assez proche. L'INSEE (2009, p. 101) constate aussi que le chômage partiel n'explique qu'une partie du phénomène de rétention de main d'œuvre observé en Allemagne durant la récession.

Ces écarts constatés entre la France et l'Allemagne soulèvent trois questions : celle du recours différencié au chômage partiel, celle des baisses conventionnelles de la durée du travail et des salaires et celle de l'articulation entre protection des emplois et protection des personnes.

(3) À l'extérieur de la zone euro, les évolutions observées sont pour les États-Unis du type de celles de l'Espagne, et pour le Royaume-Uni et le Japon du type intermédiaire de celles de la France et de l'Italie.

### 3. Le recours au chômage partiel

Dans de nombreux pays de l'OCDE, et tout particulièrement en Europe, des dispositifs de chômage partiel permettent d'amortir transitoirement les effets sur l'emploi de chocs conjoncturels<sup>(4)</sup>. Ces dispositifs sont parfois très anciens : ils ont ainsi été créés dans les années vingt en Allemagne et en 1968 en France. Ils ont été ajustés dans de nombreux pays durant la crise afin d'alléger les procédures de leur recours, d'allonger les périodes de bénéfice possible et d'augmenter le taux de contribution de l'État. Les ajustements opérés tant en France qu'en Allemagne en 2008 et 2009 vont dans ce sens.

De grandes différences dans le recours à ces dispositifs apparaissent entre pays, la France et l'Allemagne illustrant bien de tels écarts. À son maximum, dans le courant de l'année 2009, le chômage partiel aurait concerné moins de 300 000 personnes en France contre plus de 1,5 million en Allemagne (*cf.*, entre autres, Cochard *et al.*, 2009, INSEE, 2009, Bosch, 2010, Rexecode, 2010 ou Calavrezo et Lodin, 2012).

Plusieurs études se sont intéressées aux effets à moyen terme sur l'emploi des dispositifs de chômage partiel en France (une synthèse en est proposée par Calavrezo *et al.*, 2009a et b). Il apparaît qu'en général, de tels dispositifs ne font que retarder de quelques mois les licenciements. Cette observation semble particulièrement validée par les analyses réalisées sur des données individuelles d'entreprises ayant recouru au chômage partiel. À cet égard, l'étude réalisée par Calavrezo *et al.* (2009a) sur des entreprises ayant recouru au chômage partiel entre 1996 et 2004 aboutit à des enseignements très clairs. Calavrezo *et al.* (2009a, p. 3) soulignent ainsi que « le recours au chômage partiel ne réduit pas les licenciements économiques mais semble en être annonciateur ».

Le fait que l'ampleur du recours effectif au chômage partiel diffère très fortement entre pays peut avoir de multiples causes : complexité des dispositifs, importance de l'aide publique, modalité de mobilisation des aides publiques, positions syndicales, facteurs culturels<sup>(5)</sup>... L'analyse de ces écarts mériterait une étude spécifique approfondie.

---

(4) Pour une recension assez exhaustive de ces dispositifs, et de leurs ajustements durant la crise, *cf.* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009a et b) et Bosch (2010).

(5) Ainsi, par exemple, si l'on compare la France à l'Allemagne : les délais de mise en œuvre sont plus importants en France ; les règles de l'indemnisation des salariés sont spécifiques en France alors qu'elles sont (de façon proratisée) celles de l'assurance chômage en Allemagne ; les salariés sont directement indemnisés par l'assurance chômage en Allemagne tandis que l'entreprise doit faire l'avance de trésorerie en France. Enfin, sur le plan culturel, un symptôme de forte différence est qu'on parle en France de « chômage partiel » et en Allemagne de « travail partiel » (*Kurzarbeit*).

## 2. Accords collectifs de branches concernant de possibles réductions transitoires de la durée hebdomadaire du travail et des salaires en Allemagne en 2009

### a. Accords spécifiant un seuil minimal de durée du travail

	<i>En heures</i>	
	Durée du travail standard	Seuil minimal de durée du travail
Banque	39	31
Imprimerie	35	30
Fer et acier	35	28
Bois et plastique (Westphalie/Saxe)	35/38	30/32
Commerce et réparation automobile (Basse-Saxe)	36	30
Transformation des métaux (Bade-Wurtemberg/Saxe)	35/38	30/33
Gouvernement local (Est)	40	30/32
Traitement du papier	35/37	30/32
Agences de voyage	38,5	30
Nettoyage textile	38,5/40	33,5/35
Assurance	38	30
En % de baisse par rapport à la durée standard		
Vêtements (Ouest)	37	6,75
Textile (Westphalie/Est)	37/40	6,75

### b. Accord spécifiant un corridor de changement possible de la durée du travail

	<i>En heures</i>	
	Durée du travail standard	Corridor
Chimie (Ouest)	37,5	35-40
Réfractaires (Ouest)	38	36-40
Caoutchouc (Ouest/Est)	37,5/39	35-40/36-40
Papier (Ouest/Est)	38	35-40
Transformation des minéraux non métalliques (Bavière)	38	34-42
Volkswagen		
• production	—	25-33
• services de soutien	—	26-34
Logement	37	34,5-39,5
Ciment (Allemagne du Nord-Ouest)	38	35-40
Fabrication de briques (Ouest sauf Bavière/Est)	38/40	35-40

## 4. Les baisses conventionnelles de la durée du travail et des salaires

Le recours à des baisses conventionnelles du temps de travail et des salaires, sans contribution financière de l'État, est, parmi les grands pays industrialisés, une quasi-spécificité allemande. Cela vient de la force contractuelle des accords collectifs en Allemagne. En France, un accord collectif ne peut modifier, sans l'accord individuel des salariés concernés, un élément substantiel du contrat de travail, le salaire effectif étant l'une de ces composantes. Si elle a acquis une grande force durant la crise, la logique de tels accords s'inscrit en Allemagne dans la continuité de nombreux accords spécifiques de branches et d'entreprises antérieurs, dont par exemple l'accord Volkswagen de 1993.

De tels accords se sont ensuite développés au niveau des branches dans la décennie 2000, dans le contexte de la forte flexibilisation du marché du travail associée aux réformes Hartz, dont certaines dispositions ont réduit les contraintes réglementaires sur les licenciements. Ils ont en quelque sorte contrebalancé, par une logique de pacte social protégeant l'emploi, la flexibilité accrue apportée par les réformes Hartz. Ces accords s'inscrivent aussi dans le contexte d'un développement des accords d'entreprise dérogeant aux accords de branches dans certains domaines comme la durée du travail et les salaires, et permettant, par exemple, l'augmentation de la durée du travail sans augmentation de salaire contre des garanties concernant l'emploi. L'accord signé dans la ville de Pforzheim en 2004 ouvrait une telle possibilité dans la branche de la métallurgie.

Des accords de branches permettant des baisses transitoires de la durée du travail et des salaires contre des garanties de maintien de l'emploi ou d'absence de licenciement économique concernent actuellement un très grand nombre d'activités (*cf.* tableaux 2a et b). Concrètement, ces accords de branches encadrent l'ampleur et les conditions (plancher de la durée du travail, durée maximale de mise en œuvre de l'accord...) de baisses de la durée du travail et des salaires. Cette ampleur peut être spécifiée par un seuil plancher explicité en heures ou en pourcentages, ou bien par un corridor de modifications possibles, à la baisse mais aussi à la hausse, de la durée du travail. Ces accords de branches sont ensuite plus précisément déclinés par des accords d'entreprises, signés côté salariés par les syndicats ou dans quelques branches par le comité d'entreprise. Enfin, la mise en œuvre opérationnelle de ces accords nécessite l'agrément du comité d'entreprise.

En règle générale, il est prévu dans ces accords que la baisse des salaires est proportionnelle à la réduction du temps de travail. Lorsque les accords prévoient un corridor de modifications possibles de la durée du travail, aucune majoration des heures supplémentaires n'est due quand la durée effective est supérieure à la durée standard.

Fin 2009 et en 2010, de nouveaux accords ont été signés dans certaines branches afin de prendre en compte l'éventualité de difficultés économiques plus longues et amples que celles envisagées lors de la signature de précédents accords. Par exemple, un nouvel accord a été signé en février 2010 par les partenaires sociaux de la métallurgie, qui abaisse le seuil minimal de la durée hebdomadaire du travail jusqu'à 26 heures, en prévoyant cependant que la baisse des salaires ne sera que partielle au-dessous de 31 heures.

Précisons enfin que les accords collectifs de baisse temporaire de la durée du travail et des salaires s'inscrivent aussi dans le contexte d'une modération salariale continue depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et assez spécifique à l'Allemagne au sein des pays qui composent actuellement la zone euro.

De tels accords ont récemment été conclus dans quelques autres pays européens. En Suède, par exemple, un accord a été signé en 2009 dans la métallurgie prévoyant la possibilité d'une réduction transitoire de 20 % de la durée du travail et des salaires contre un engagement de non-licenciement.

## 5. L'articulation entre protection des emplois et protection des personnes

Dans le domaine de l'articulation entre protection des emplois et protection des personnes, la flexicurité<sup>(6)</sup> qui consiste à privilégier la protection des personnes, trouve sa pertinence dans deux constats :

- la sécurisation des emplois plutôt que des personnes peut brider voire empêcher des mutations économiques qui seront de toutes les façons à réaliser tôt ou tard. Les salariés concernés n'en seront que moins bien préparés ensuite pour envisager des mobilités<sup>(7)</sup>. La protection des personnes plutôt que des emplois vise à préparer et accompagner au mieux les mobilités individuelles ;
- la stratégie de protection des emplois plutôt que des personnes protège les seuls *insiders*. Elle n'intègre pas par définition la prise en compte des *outsiders* qui n'ont pas d'emploi. Les entrants sur le marché du travail, et en particulier les jeunes, peuvent être fortement pénalisés par une telle stratégie qui, par ailleurs, peut renforcer les situations d'inemployabilité des personnes durablement en situation de non-emploi.

Pour autant, l'opposition souvent faite entre protection de l'emploi et protection des personnes paraît réductrice :

- la protection des personnes doit être l'axe stratégique majeur de la politique de l'emploi. Comme cela est souligné dans de nombreux

(6) Sur l'émergence du concept de flexicurité, cf. Méda (2009).

(7) Ces aspects sont largement développés dans de nombreux travaux de l'OCDE, par exemple, OCDE (2004).

travaux (par exemple, Lemoine et Wasmer, 2010), elle passe essentiellement par le maintien et le développement de l'employabilité des personnes, en particulier par des politiques de formation adaptées. Elle appelle aussi une amélioration de la portabilité et de la transférabilité des droits sociaux ;

- la protection transitoire des emplois est pertinente pour réduire la brutalité de recompositions économiques inévitables. Elle apparaît indispensable en cas de chocs économiques transitoires, afin d'éviter des coûts sociaux et économiques de mobilités qui ne seraient pas confirmées dans les moyen et long termes.

Les accords de réduction transitoire de la durée du travail et des salaires mis en œuvre en Allemagne durant la crise contre des garanties de maintien de l'emploi ou au moins de non-licenciements s'inscrivent nettement dans une logique de protection de l'emploi. De tels accords peuvent s'incorporer au contrat de travail en Allemagne ce qui n'est pas le cas en France, le salaire étant un élément substantiel du contrat de travail qui ne peut être abaissé qu'avec l'accord individuel du salarié.

Rétrospectivement, quel a été l'ajustement le plus protecteur au choc de la crise ? La flexibilité transitoire et conventionnellement décidée des salaires et de la durée du travail associée au maintien de l'emploi observés en Allemagne ou les destructions d'emplois associées à la rigidité à la baisse des salaires observées en France ? La réponse apportée à cette question par les propositions qui précèdent est qu'il devrait revenir aux seuls partenaires sociaux d'en décider...

## Remarques conclusives

Durant la crise, des dispositifs de protection des emplois ont été particulièrement efficaces en Allemagne pour y atténuer les effets du choc sur l'emploi et le chômage. Ces dispositifs, qui sécurisent l'emploi, contrebalancent la plus grande flexibilité introduite par les réformes Hartz. Pour être transposée en France, cette articulation entre protection des emplois et protection des personnes y appellerait une redéfinition de l'articulation entre contrat de travail et accord collectif. Cet aspect est largement développé par Barthélemy et Cette (2010 et 2011). Dans le cadre d'une forte extension du droit conventionnel, les partenaires sociaux pourraient redéfinir les composantes du contrat de travail, en distinguant les éléments relatifs pouvant être modifiés à l'initiative du chef d'entreprise, les éléments substantiels relatifs pouvant être modifiés par accord collectif et les éléments substantiels ne pouvant être modifiés qu'avec l'accord individuel des salariés. Ils définiraient aussi les conditions (amplitude, durée, circonstances, majorité requise dans l'accord collectif...) par lesquelles un accord collectif pourrait modifier des éléments substantiels relatifs.

La protection des emplois en Allemagne, illustrée durant la crise tant par des dispositifs de chômage partiel efficaces que par la possibilité d'accords collectifs de réduction transitoire de la durée du travail et des salaires, s'inscrit dans une logique plus générale de pacte social assez spécifique à ce pays. Ces garanties d'emploi effectives y sont la contrepartie de certaines flexibilités ouvertes par les réformes Hartz mais aussi d'une modération salariale importante qui a permis à l'Allemagne de dégager de forts gains de compétitivité sur ses partenaires depuis le milieu de la décennie quarante-vingt-dix. Une telle stratégie de croissance extravertie n'est par définition pas généralisable à tous les autres pays, et ne peut à ce titre avoir valeur d'exemple. Enfin, une telle stratégie protège par définition davantage les *insiders*, et aboutit à pénaliser l'accès à l'emploi des chômeurs. L'Allemagne connaît un chômage de longue durée comparable à celui observé dans d'autres pays européens, dont la France, bien supérieur à celui observé aux États-Unis (cf. tableau 3). Joint à une modération salariale dont les effets favorables sont non transposables et à une spectaculaire augmentation des inégalités salariales, ce dernier constat suggère que l'exemplarité allemande n'est pas totale...

### 3. Part du chômage de longue durée dans l'ensemble des chômeurs en 2008

En %

	Part des chômeurs de...		Taux de chômage
	6 mois et plus	12 mois et plus	
France	59,8	40,1	9,8
Allemagne	63,5	47,4	7,1
Irlande	69,4	49,0	13,7
Italie	64,6	48,5	8,4
Portugal	70,5	52,3	11,0
Espagne	65,4	45,1	20,1
Japon	55,6	37,6	5,1
Royaume-Uni	52,6	32,6	7,8
États-Unis	43,3	29,0	9,6
OCDE	48,5	32,4	8,6

Source : OCDE.



## Références bibliographiques

- Barthélemy J. et G. Cette (2010) : « Relativiser l'autonomie du contrat de travail à l'égard du tissu conventionnel », *Revue Française d'Économie*, vol. XXV, n° 2, pp. 137-165.
- Barthélemy J. et G. Cette (2011) : *Refonder le droit social. Mieux concilier protection du travailleur et efficacité économique*, Coll. Poche CAE, La Documentation française.
- Bosch G. (2010) : *Dismissing Hours not Workers – Work-Sharing in the Economic Crisis to Avoid Dismissals – European Experiences*, miméo, 2 mars.
- Calavrezo O., R. Duhautois et E. Walkowiak (2009a) : « The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure Against Redundancies? », *Document de Travail du CEE*, n° 114, février.
- Calavrezo O., R. Duhautois et E. Walkowiak (2009b) : « Chômage partiel et licenciements économiques », *CEE, Connaissance de l'Emploi*, n° 63, mars.
- Calavrezo O. et F. Lodin (2012) : « Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2012 », *DARES Analyses*, n° 4, janvier.
- Cochard M., E. Heyer, S. Le Bayon, C. Mathieu, P. Montperrus-Veroni, C. Riffart et D. Schweisguth (2009) : « Chômage à durée indéterminée », *Revue de l'OFCE*, n° 111, octobre.
- Cottin J-B. (2000) : *Réduction du temps de travail et garantie de l'emploi chez Volkswagen*, Mémoire de DEA, Institut d'Études Politiques, Aix en Provence.
- European Fondation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009a) : « Europe in Recession: Employment Initiatives at Company and Member State Level », *Background Paper*, Dublin.
- European Fondation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009b) : « Restructuring in Recession », *ERM Report*, Dublin.
- INSEE (2009) : « Le chômage partiel en Allemagne », *Note de Conjoncture de l'INSEE*, décembre, pp. 101-102.
- Lemoine M. et E. Wasmer (2010) : *Les mobilités des salariés*, Rapport du CAE, n° 90, La Documentation française.
- Méda D. (2009) : « Flexicurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité ? », *Droit Social*, n° 7/8, juillet.

OCDE (2004) : « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », chapitre 2 in *Perspectives de l'emploi*.

OCDE (2010) : « Germany », *OECD Economic Survey*, vol. 2010/9, mars.

Rexecode (2010) : « Une comparaison de l'emploi et des politiques de l'emploi en France et en Allemagne », *Document de Travail Rexecode*, n° 19, Étude spéciale.

## Commentaire

**Michel Didier**

*Directeur de COE-Rexecode, Professeur au CNAM*

Le rapport de Kramarz, Spitz-Oener, Senfleben et Zwiener offre une contribution très complète et particulièrement bienvenue à la connaissance des réformes du marché du travail menées en Allemagne au cours des années 2003 à 2005 en application des lois Hartz.

La démarche des lois Hartz visait à renforcer l'efficacité des services de l'emploi dans le placement des chômeurs, à rendre le système d'indemnisation et d'aide sociale plus incitatif pour que les travailleurs sans emploi recherchent activement un emploi ou en acceptent un plus rapidement, enfin à stimuler la demande de travail par les employeurs (c'est-à-dire leurs propositions d'embauche) notamment par des allègements de charges sociales. Le rapport rappelle en outre que la modération salariale au cours de cette période a été un élément déterminant dans les résultats du marché du travail.

Les auteurs ont recensé les évaluations des mesures qui ont été menées, souvent conduites à partir d'analyses en panel. La conclusion, résumée ici de façon très simplifiée, est que les études de chaque mesure prise isolément ne sont pas toujours conclusives, mais que l'ensemble des changements intervenus a constitué un véritable « glissement de paradigme » qui s'est avéré bénéfique pour l'emploi.

Nous partageons très largement la conclusion des auteurs. Cependant, si le présent rapport synthétise bien les réformes mises en place sur le marché du travail, il nous semble que pour bien comprendre les résultats obtenus par l'Allemagne, notamment en termes d'emploi, il faut aussi tenir compte d'au moins deux autres faits majeurs aussi importants que les lois Hartz.

Le premier est la capacité à mener des négociations sur les trois composantes du triptyque « emploi-salaire-durée du travail », au niveau de la branche et surtout de l'entreprise, capacité qui a été délibérément renforcée et stimulée au cours de la décennie et qui est sans doute la principale explication à la modération salariale. Le second est que les lois Hartz se sont inscrites dans une politique globale de compétitivité assumée par l'ensemble des partenaires sociaux. Certains de ces points sont développés dans l'ouvrage *Compétitivité France Allemagne : le grand écart* (Gilles Koleda et Michel Didier, Economica, 2011). Nous ne faisons que les résumer brièvement ici.

## 1. La gestion de la relation de travail dans l'entreprise

Les observateurs considèrent de façon unanime que la « capacité à travailler ensemble », à trouver des consensus et à prendre en compte de façon pragmatique la relation de travail est une caractéristique traditionnelle de l'Allemagne. La participation des salariés aux décisions et leur consultation sont considérées comme un des fondements du modèle social allemand et un atout pour la cohésion des entreprises. L'expérience a montré que lorsque des difficultés sont reconnues collectivement, les salariés acceptent, sous conditions, de participer aux efforts de redressement économique.

La dernière décennie a été marquée par un assouplissement accru des conditions fixées dans les négociations de branche au nom de la préservation de l'emploi. Elle a vu l'introduction de nombreux mécanismes de flexibilisation du temps de travail et des rémunérations dans les accords de branche, ainsi qu'une forte décentralisation de ses modalités d'application initiée par l'« Accord de Pforzheim ». Cet accord entre patronat et syndicats de la métallurgie, conclu en 2004 et qui a sans doute joué un rôle tout aussi important que les lois Hartz, visait explicitement à augmenter la compétitivité des entreprises, à sauvegarder l'emploi et à promouvoir l'innovation. Les entreprises ont pu décider, en accord avec leur conseil d'entreprise (*Betriebsrat*) de déroger à la convention collective de branche en cas de crise. L'Accord de Pforzheim permet même de déroger en amont des crises et ainsi de les prévenir. Il permet donc à l'entreprise de s'adapter à une nouvelle situation concurrentielle par anticipation alors même qu'elle n'est pas en crise. Cela suppose toutefois l'élaboration d'un projet global pour la garantie de l'emploi, approuvé par le conseil d'établissement et décrivant la nouvelle stratégie en matière de produits, d'organisation et d'investissements prévus.

Une caractéristique de ce modèle de négociation sociale a été la mise en place de négociations « globales » intégrant au niveau de l'entreprise les augmentations salariales, le temps et l'organisation du travail, l'emploi

et les investissements. Les industriels qui ont une expérience en France et en Allemagne mettent tous en avant la capacité allemande à parvenir au sein de l'entreprise à des « consensus » pour adapter l'équilibre durée du travail-emploi-salaire de façon réactive dans le temps et favorable à sa compétitivité, mais aussi au maintien de l'emploi.

## **2. La gestion conjoncturelle de l'emploi**

Une autre observation importante concerne la gestion de l'emploi en Allemagne. Au cours de la récession de 2009, la chute de l'activité, l'une des plus brutales parmi les pays industrialisés, s'est accompagnée de peu de destructions d'emploi et d'une très faible montée du chômage. Une explication est que comparativement au précédant ralentissement économique de 2002-2003, ce ne sont plus des entreprises endettées soucieuses de rationaliser leurs coûts qui sont entrées dans la crise, mais des entreprises rentables et robustes financièrement, bénéficiant d'importantes réserves financières. Le taux de marge atteignait 41,5 % en Allemagne en 2008, l'un des niveaux les plus élevés au sein de l'Union européenne. Il avait connu l'une des plus fortes progressions (+ 3,5 points) entre 2003 et 2008. Une forte rationalisation des coûts de production avait rétabli la capacité des entreprises allemandes à dégager des profits, ce qui leur a permis de faire le pari du maintien de l'emploi.

L'allongement de la période d'indemnisation du chômage partiel et d'autres mesures mentionnées dans ce rapport ont, en outre, favorisé le développement du temps partiel dès la première partie des années 2000 et au cours de la crise de 2008-2009 par le recours au chômage partiel. Le nombre de personnes au chômage partiel a atteint 1,5 million mi 2009 avant de redescendre progressivement à 830 000 à la fin du premier trimestre 2010. Au-delà de l'indemnisation du chômage partiel, la grande flexibilité inhérente aux entreprises allemandes, notamment la flexibilité de la durée moyenne effective du travail à la baisse puis à la hausse, a joué un rôle important qui s'est avéré en définitive favorable à l'emploi.

## **3. La boucle travail-compétitivité et les résultats des réformes**

Enfin, il faut remettre les réformes dans leur perspective globale. Ce n'est pas seulement une réforme du marché du travail qui a été mise en œuvre. C'est une stratégie macroéconomique d'ensemble, longuement négociée et assumée par l'ensemble des partenaires. Dans cette stratégie, la boucle compétitivité constituait une composante capitale.

## Démographie, durée du travail, emploi et pouvoir d'achat en Allemagne

	Niveaux			Variations (en %)		
	1999	2005	2010	1999-2005	2005-2010	1999-2010
Population en âge de travailler (15-64 ans) (en millions)	55,1	54,8	53,6	- 0,5	- 2,2	- 2,7
Taux d'emploi (en %)	64,8	65,5	71,1	0,7	5,6	6,3
Proportion de salariés à temps partiel (en % des salariés)	19,1	24,2	26,2	5,1	2	7,1
Emploi (en millions)	35,7	35,8	38,1	0,3	6,4	6,7
Durée effective annuelle du travail des salariés à temps plein (en heures)	2 028	1 953	1 904	- 3,7	- 2,5	- 6,1
Volume total d'heures travaillées dans l'économie (en milliards d'heures)	67,5	63,7	64,4	- 5,6	1,1	- 4,6
Productivité horaire apparente du travail (en euros par heure)	31	34,9	36,8	12,6	5,4	18,7
PIB en volume (en milliards d'euros constants de 2005)	2 095	2 224	2 369	6,2	6,5	13,1
PIB en volume par habitant (en euros par habitant)	25 896	27 288	29 331	5,4	7,5	13,3
Part de marchés à l'exportation dans la zone euro	29,2	30,6	31,5	1,4	0,9	2,3
Excédent brut d'exploitation des entreprises de l'industrie manufacturière <sup>(*)</sup>	105,7	145,3	138,8	35,7	- 4,5	31,3

*Lecture* : Les pourcentages sont des taux de variation sur la période sauf pour le taux d'emploi et la proportion du temps partiel pour lesquels il s'agit de la variation des taux.

*Note* : (\*) Y compris impôts liés à la production nets de subventions.

*Source* : Enquêtes *Forces de travail*, Eurostat.

Le tableau ci-contre (pour l'essentiel tiré des enquêtes *Forces de travail* d'Eurostat) présente les principales variables démographiques et d'emploi pour 1999, 2005 (peu après les réformes Schröder-Hartz) et 2010. On notera, en particulier, la situation démographique de l'Allemagne. La population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) a commencé à diminuer dès la première moitié des années 2000. Cette diminution s'est accélérée dans la seconde partie de la période. Le taux d'emploi, qui est la proportion de la population en âge de travailler effectivement en emploi, a fortement augmenté après les réformes compétitivité-emploi (augmentation de 5,6 points de 2005 à 2010, après 0,7 point de 1999 à 2005). La proportion des salariés à temps partiel dans l'ensemble des salariés a augmenté au cours de la décennie dès la première période (+ 7,1 points de 1999 à 2010). La durée annuelle effective du travail des salariés à temps plein a diminué assez régulièrement au cours de la décennie de façon négociée et sans que cela résulte d'une action de politique publique particulière puisqu'il n'existe pas de durée légale du travail en Allemagne. La productivité apparente du travail a beaucoup augmenté pendant la période des réformes, ce qui a permis une forte augmentation de l'excédent brut d'exploitation des entreprises industrielles et des parts de marché à l'exportation (par rapport à la zone euro). Le bénéfice des réformes est visible au cours de la seconde période : nouvelle augmentation de la compétitivité et du PIB par habitant, forte augmentation des réformes du marché du travail et du taux d'emploi. Ces résultats illustrent entre autres la « courbe en J » de la réforme ainsi que le rôle de la « boucle compétitivité » dans l'évolution macroéconomique.

## Conclusion

L'exemple de l'Allemagne montre qu'une politique de l'emploi stimulante et une bonne capacité d'adaptation du triptyque « salaire-emploi-durée du travail » à la conjoncture de l'entreprise ont abouti à une augmentation sensible du taux d'emploi dans des délais relativement brefs. Le taux d'emploi des 15-64 ans a fortement progressé en Allemagne au cours des dernières années de 65 à 71 %. Il a progressé encore plus pour la tranche la plus âgée de la population. Le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de plus de 18 points entre début 2003 et fin 2009. Entre 2003 et 2008, les taux d'emploi des tranches d'âge de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans ont progressé de respectivement 9,1 et 12 points.

Comme nous l'avons souligné, c'est à la fois la mise en place des lois Hartz (réformes profondes du marché du travail), une réforme des retraites intervenue à peu près au même moment, une bonne capacité à négocier dans l'entreprise des compromis favorables à la compétitivité (compromis portant sur l'emploi, les salaires et la durée du travail) et un consensus pour échanger une progression très modérée des coûts salariaux contre un maintien de l'emploi qui expliquent la forte amélioration de la compétitivité allemande au cours de la dernière décennie. C'est l'ensemble qu'il faut avoir à l'esprit pour comprendre les résultats macroéconomiques de l'Allemagne dans la période récente.





## Complément

# Quelques éléments d'analyse sur les dispositifs de chômage partiel en France et en Allemagne

**Perrine Fréhaut**

*DG Trésor*

Le dispositif de chômage partiel (ou activité partielle) est un dispositif public qui permet aux entreprises rencontrant des difficultés en raison de la conjoncture économique ou de certains événements particuliers (difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, sinistre ou intempéries exceptionnels, etc.) d'associer à une réduction temporaire de leur activité une diminution du temps de travail de leurs salariés et de leurs rémunérations. Pendant la période de chômage partiel, les contrats de travail sont maintenus mais temporairement suspendus avec, pour les salariés, une garantie de revenu partiellement prise en charge par un subventionnement public des heures chômées.

Ce dispositif poursuit un double objectif de flexibilité et de protection de l'emploi. Il vise à éviter les licenciements économiques, plus précisément les licenciements « excessifs », c'est-à-dire les licenciements en période de récession de salariés dont l'emploi est viable sur le long terme. Il semble avoir joué un rôle important dans la capacité de l'Allemagne à contenir son taux de chômage durant la crise de 2008-2009, alors que son utilisation en France est apparue plus modeste.

Ce complément vise à comparer les dispositifs de chômage partiel dans les deux pays en se concentrant sur leurs effets pendant la crise<sup>(1)</sup>. Après avoir exposé quelques éléments de contexte, on examine différentes interprétations de la différence d'intensité dans le recours au chômage partiel pendant la crise : l'importance du choc, la structure de l'économie

(1) Voir l'annexe pour une description détaillée des dispositifs français et allemand de chômage partiel. Le présent complément se focalise sur les éléments pertinents pour l'exercice de comparaison.

(poids de l'industrie, degré de dépendance à la demande extérieure), la situation sur le marché du travail avant la crise et la complexité/simplicité des dispositifs quant aux schémas de financement et à la répartition des rôles entre pouvoirs publics, syndicats et entreprises. On s'intéresse ensuite à l'articulation entre le chômage partiel et les autres instruments de flexibilité (interne et externe à l'entreprise) qui ont joué un rôle pour amortir le choc conjoncturel et préserver l'emploi pendant la crise.

## 1. Recours massif au chômage partiel en Allemagne, plus modeste en France

### 1.1. Montée en puissance du dispositif à l'arrivée de la crise

Des dispositifs de chômage partiel préexistaient à la crise dans les deux pays et ont été adaptés au moment de la récession. L'Allemagne a renforcé son dispositif, essentiellement à travers l'assouplissement des conditions d'éligibilité, l'allongement de la durée maximale d'indemnisation et la réduction du coût pour l'employeur. La France a créé en 2009 un nouveau dispositif, l'activité partielle de longue durée (APLD), venant compléter celui du chômage partiel « classique », permettant principalement une meilleure indemnisation pour les salariés. L'APLD est, par ailleurs, associée à de nouvelles obligations légales pour l'employeur : le maintien des salariés dans l'emploi (pendant une période égale au double de la durée de la convention APLD) et l'organisation d'un entretien avec le salarié consacré aux possibilités de formation.

Ces réformes ont eu pour conséquence un recours plus important au chômage partiel à l'arrivée de la crise, surtout en 2009 (cf. tableau 1). Ainsi, la part des salariés concernés par ces dispositifs est en nette augmentation entre 2007 et 2009 dans les deux pays, avec un accroissement plus fort en Allemagne (+ 3,2 points entre 2007 et 2009, contre + 1 point en France).

#### 1. Nombre annuel moyen de salariés participant à un dispositif de chômage partiel

*En pourcentage du nombre total de salariés*

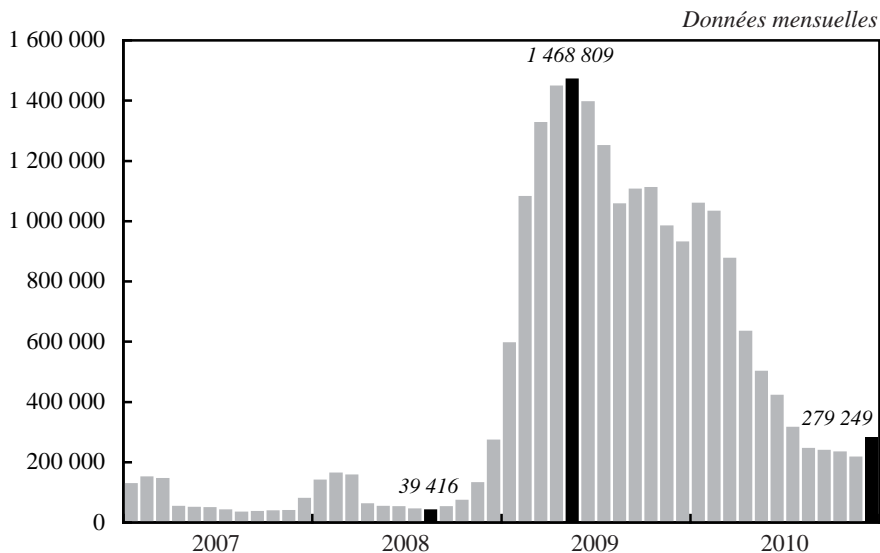
	2007	2008	2009	2010
France	0,05	0,15	1,01	0,34
Allemagne	0,20	0,30	3,36	1,47

Sources : DARES, Bundesagentur für Arbeit, Eurostat et calculs DG Trésor.

Le nombre des salariés concernés par le dispositif a été six fois supérieur en Allemagne avec, en moyenne, 1,2 million de salariés au chômage partiel en 2009, contre 0,23 million en France sur la même période. Au 2<sup>e</sup> trimestre 2009, pic de la crise, 1,44 million de salariés allemands étaient au chômage partiel, contre 0,27 million en France (moyennes trimestrielles)<sup>(2)</sup>.

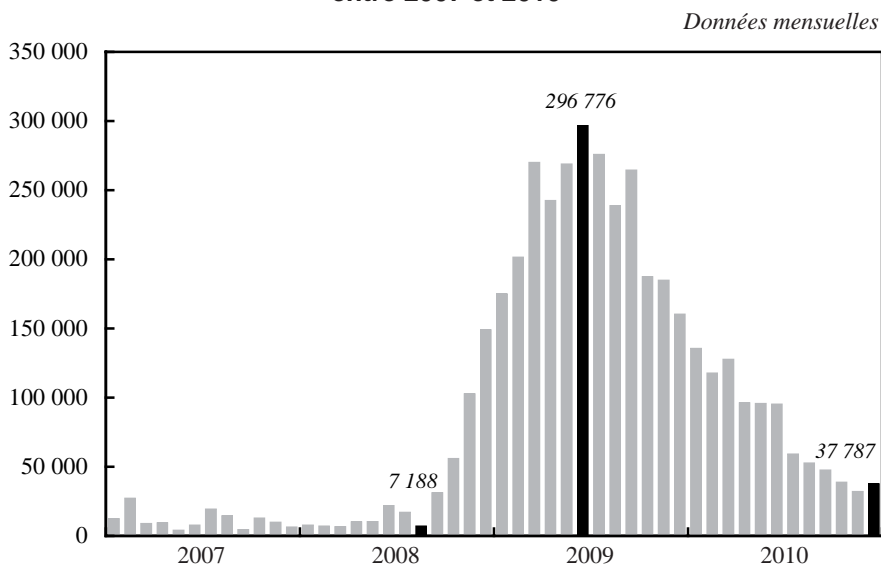
(2) Sauf indications contraires, tous les chiffres avancés pour la France proviennent de la DARES (2012), sur la base d'une extraction Sinapse (DGEFP) en juillet 2011 et, pour l'Allemagne, de l'Agence fédérale pour l'emploi.

## 1. Nombre de salariés en chômage partiel en Allemagne entre 2007 et 2010



Source : Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht, janvier 2009 et décembre 2011.

## 2. Nombre de salariés en chômage partiel en France entre 2007 et 2010



Source : DARES (DGEFP – Extraction Sinapse juillet 2011).

## 1.2. Caractéristiques du recours au chômage partiel pendant la crise

Au plus fort de la crise, dans les deux pays, le chômage partiel a été principalement utilisé par les grandes entreprises, essentiellement dans le secteur de l'industrie. En Allemagne, une entreprise allemande sur cinq parmi les entreprises de plus de 500 salariés était affectée par le chômage partiel<sup>(3)</sup>. En 2009, les trois quarts des salariés en chômage partiel l'ont été dans l'industrie, principalement dans le secteur de la métallurgie (223 000 sur 1,2 million de salariés concernés en 2009), dans la construction mécanique (191 000) et dans le secteur automobile (165 000)<sup>(4)</sup>. En France, sur la période 2007-2010, les établissements de plus de 500 salariés ont consommé un peu plus d'un tiers des heures de chômage partiel (36 %). L'industrie a utilisé 84 % des heures de chômage partiel entre 2007 et 2010, principalement dans l'automobile (27 % des heures consommées entre 2007 et 2010).

La réduction moyenne des heures travaillées par salarié est similaire dans les deux pays, soit environ un tiers du temps de travail. En Allemagne, la réduction moyenne des heures par salarié en chômage partiel est restée stable pendant la crise, autour de 30 %. La moitié des salariés concernés par un épisode de chômage partiel pendant la crise a vu son temps de travail réduit d'un quart et un salarié sur dix a connu une réduction de plus de la moitié de son temps normal de travail (*cf.* graphique 3). En France, le rapport entre le nombre d'heures consommées et le nombre de salariés concernés est comparable : les salariés en chômage partiel en 2009 ont connu une réduction de leur durée hebdomadaire de travail de 12 heures en moyenne, soit environ un tiers de leur temps de travail (Chagny, 2010). En outre, sur la période 2007-2010, un salarié ayant fait du chômage partiel au cours d'un mois donné a connu en moyenne une réduction d'activité de 30 heures au titre du dispositif, avec de plus fortes réductions horaires mensuelles dans les établissements de moins de 20 salariés (40 heures de chômage partiel par mois, en moyenne, entre 2007 et 2010) (Calavrezo et Lodin, 2012)<sup>(5)</sup>.

La durée moyenne d'un épisode de chômage partiel serait au moins deux fois plus longue pour les salariés allemands que pour les salariés français. En moyenne, les salariés allemands connaissent une période de chômage partiel d'environ cinq mois. Toutefois, pour deux tiers de ces salariés, l'épisode de chômage partiel ne dépasse pas quatre mois (Scholz, Sprenger et Bender, 2011)<sup>(6)</sup>. En France, la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel

(3) Au début de 2011, 33,1 % des salariés au chômage partiel travaillaient dans une entreprise de moins de 20 salariés, contre 11,6 % dans un établissement de plus de 500 salariés. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2009, 44,5 % des salariés au chômage partiel travaillaient dans un établissement de plus de 500 salariés.

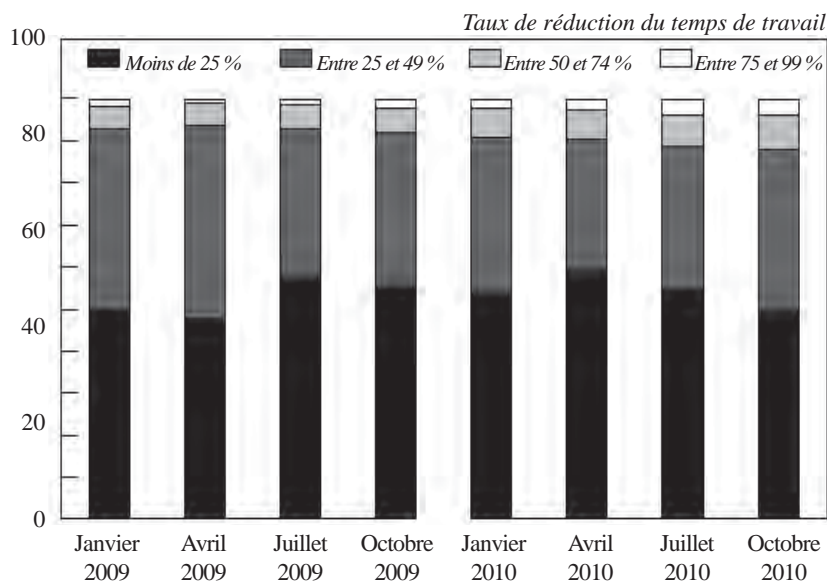
(4) *Cf.* Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

(5) La DARES avance ce chiffre en calculant le rapport entre le nombre d'heures consommées et le nombre de salariés concernés.

(6) L'étude de Scholz, Sprenger et Bender ne porte que sur la région de Nuremberg mais est la seule, à notre connaissance, à estimer la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel en Allemagne.

est inférieure à huit semaines (Chagny, 2010). La durée légale maximale de recours au dispositif de chômage partiel peut en partie expliquer cette différence (jusqu'à 24 mois en Allemagne en 2009, contre un maximum de 12 mois en France).

### 3. Répartition des salariés en chômage partiel en fonction de la réduction de leur temps de travail en Allemagne (janvier 2009-octobre 2010)



Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne et Zimmermann (2011).

#### 1.3. Davantage de salariés en chômage partiel après la crise qu'avant

Dans les deux pays, le recours au chômage partiel était, à la fin de 2010, nettement supérieur à celui d'avant crise, plus particulièrement en Allemagne. On comptait près de 20 % de salariés allemands au chômage partiel à la fin de 2010 par rapport au pic atteint au printemps 2009, contre 3 % à l'été 2008. En France, la proportion à la fin de 2010 était de près de 15 %, contre 2 % à l'été 2008 (cf. tableau 2).

On observe toutefois que le recul du dispositif a été beaucoup plus rapide en France qu'en Allemagne (31 millions d'heures consommées en France au 3<sup>e</sup> trimestre 2009, 3,6 millions au 4<sup>e</sup> trimestre 2010). Début 2010, l'Allemagne comptait encore plus d'un million de salariés en chômage partiel (soit près de trois quarts du niveau record de mai 2009), contre moins de 135 000 salariés en chômage partiel en France (soit moins de la moitié du niveau record de juin 2009).

Après la crise, en Allemagne, l'utilisation du chômage partiel s'est progressivement concentrée sur les petites entreprises, alors qu'elle reste

concentrée dans les grands établissements en France. Début 2011, un salarié en chômage partiel sur trois travaillait dans une petite entreprise en Allemagne (un sur huit dans une grande entreprise), proportion qui n'était que d'un sur dix au 2<sup>e</sup> trimestre 2009. En France, le chômage partiel reste particulièrement développé dans les grandes entreprises<sup>(7)</sup>.

## 2. Nombre de salariés au chômage partiel

*Indice 100 au pic de la crise*

	Août 2008	Pic <sup>(*)</sup> (T2-2009)	Janvier 2010	Décembre 2010
France	2	100	46	13
Allemagne	3	100	72	19

*Note* : (\*) Le pic du nombre de salariés au chômage partiel a été atteint en France en juin 2009 et en mai 2009 en Allemagne.

*Sources* : DARES, Bundesagentur für Arbeit et calculs DG Trésor.

Les premiers éléments de bilan suggèrent une hausse du chômage partiel de longue durée en Allemagne depuis la crise (*cf.* graphique 4). Même si le nombre de salariés en chômage partiel baisse depuis le pic de 2009, la part des salariés qui ont expérimenté une baisse de leur volume horaire sur une longue période augmente. Ainsi, à l'automne 2010, environ 60 % des salariés en chômage partiel l'étaient depuis plus d'un an, un sur trois depuis plus de 18 mois. Ce renforcement du chômage partiel de longue durée est particulièrement visible dans l'industrie, notamment la métallurgie et l'industrie mécanique, l'automobile et la fabrication de composants électriques et électroniques.

### 1.4. Le coût global du dispositif est près de dix fois supérieur en Allemagne

En prenant en compte les dépenses directes (allocations de chômage partiel financées par l'État et l'UNÉDIC en France, par l'assurance chômage en Allemagne) et les dépenses indirectes (baisse de recettes de cotisations sociales dues aux exonérations de cotisations sociales sur les indemnités de chômage partiel), l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est élevé entre 2007 et 2010 à 9,5 milliards d'euros en Allemagne, contre 1,1 milliard d'euros en France (Chagny et Rémond, 2012).

(7) *Cf.* DGEFP, extraction Silex du 2 janvier 2012. Champ : France entière, hors convention FNE et APLD. Concernant les montants financiers autorisés de chômage partiel, 60 % concernent les établissements de plus de 250 salariés au dernier trimestre 2008. Bien que cette proportion diminue au profit d'établissements de plus petite taille, les établissements de plus de 250 salariés ne comptant plus que pour 30 % des montants autorisés au dernier trimestre 2010, les établissements de moins de 20 salariés ne concentrent que 16 % des montants autorisés sur la période 2008-2011.

### 3. Impact des dispositifs de chômage partiel sur les finances publiques en France et en Allemagne

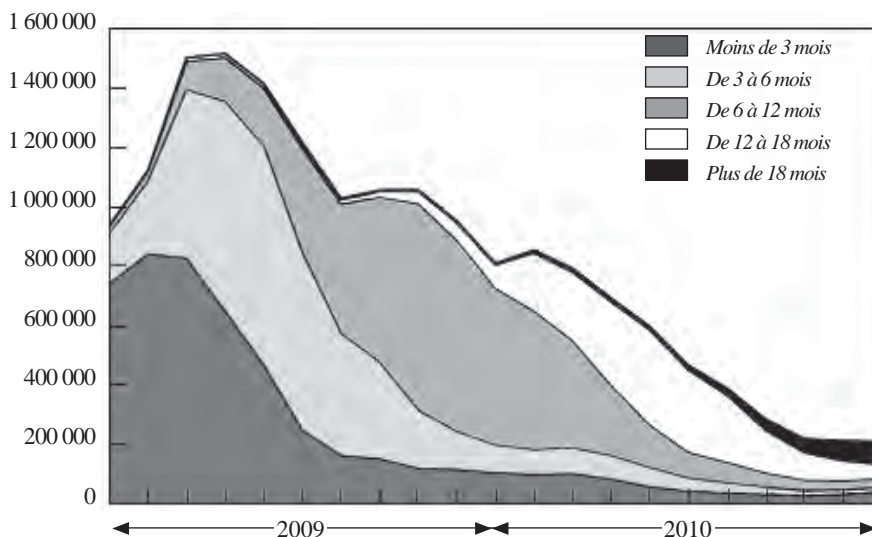
En millions d'euros

	France	Allemagne
2009	670	4 600
• Allocations	360	3 000
– État	320	—
– UNÉDIC	40	—
• Perte de cotisations sociales	310	1 600
2010	410	3 100
• Allocations	325	1 700
– État	280	—
– UNÉDIC	45	—
• Perte de cotisations sociales	85	1 400

*Note* : Le rapport de la Cour des comptes avance le chiffre de 6 milliards d'euros comme coût global pour les finances publiques en Allemagne en 2009. Toutefois, nous retenons le dernier chiffre publié par l'Agence fédérale de l'emploi allemande (4,6 milliards d'euros confirmé par le Service économique de l'Ambassade de France à Berlin. Nous retenons cependant l'évaluation pour la France de l'impact des exonérations de cotisations sociales faite par la Cour des comptes, soit une perte minimale de 3,34 euros par heure travaillée. La Cour des comptes estime le coût à 260,5 millions d'euros minimum pour les 78 millions d'heures indemnisées en 2009 en France. Pour 2009 et 2010, nous retenons respectivement 92,3 et 26,1 millions d'heures indemnisées sur la base des données plus récentes de la DARES (janvier 2012).

*Sources* : Pour l'Allemagne : rapports annuels de l'Agence fédérale de l'emploi 2009 et 2010 ; pour la France : Rapport de la Cour des comptes de février 2011, DARES et calculs DG Trésor.

### 4. Nombre de salariés en chômage partiel en fonction de la durée de l'épisode de chômage partiel en Allemagne (2009-2010)



*Source* : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne et Zimmermann (2011).

## **2. Facteurs explicatifs au différentiel d'intensité du recours au chômage partiel entre les deux pays**

### **2.1. Le choc sur la demande plus important en Allemagne**

Le choc conjoncturel a été beaucoup plus prononcé en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009 : le PIB allemand a reculé de 5,1 % contre 2,7 % en France. Parallèlement, le taux de chômage n'a pratiquement pas augmenté en Allemagne, passant seulement de 7,5 % en 2008 à 7,8 % en 2009 (+ 0,3 point), quand le taux français augmentait sur la même période de 7,8 à 9,5 % (+ 1,7 point) (Eurostat). Le principal élément avancé pour expliquer ce faible impact de la crise économique sur l'emploi en Allemagne est la plus forte flexibilité interne au sein des entreprises (réduction du temps de travail, baisse des salaires), notamment grâce au dispositif de chômage partiel. Mais les caractéristiques du choc apportent aussi des éléments d'explication au recours plus modeste au chômage partiel en France.

La France a connu un choc de moindre ampleur, du fait du jeu des stabilisateurs automatiques et de la meilleure résistance de la demande intérieure, ce qui s'est traduit par un moindre recours à des dispositifs publics de soutien tel que le chômage partiel. Parallèlement, la crise de 2008-2009, qui s'est manifesté par une forte baisse de la demande étrangère, a affecté plus fortement l'économie allemande du fait de son modèle économique tourné vers le commerce extérieur.

Les secteurs exportateurs ont été les premiers touchés par la récession, et donc l'industrie, principal secteur ayant eu recours au chômage partiel pendant la crise (trois quarts des salariés allemands concernés par le chômage partiel en 2009 l'ont été dans l'industrie, *cf.* Brenke et *al.*, 2011). Or, l'Allemagne dispose d'un secteur industriel plus développé que la France, avec une part de l'industrie dans l'emploi salarié total de 22 %, contre seulement 14 % en France<sup>(8)</sup>.

### **2.2. Situation des entreprises allemandes à l'aube de la crise : bonne situation financière mais goulots d'étranglement sur la main d'œuvre qualifiée**

La situation des entreprises allemandes à l'aube de la crise explique sans doute pour partie la bonne résistance de l'emploi. Leur bonne situation financière, constituée pendant la phase de forte croissance précédant la crise, leur aurait fourni des marges de manœuvre, en réduisant leur taux de marge, leur permettant de garder leurs salariés en emploi malgré la baisse d'activité (Ziemann, 2010).

(8) *Cf.* Eurostat. En 2007, l'industrie manufacturière employait en France 3,2 millions de salariés, contre 7,2 millions en Allemagne, soit exactement 50 %. Or, l'emploi est plus stable dans l'industrie que dans les services (taux de rotation de la main d'œuvre de 11,6 % contre 32,8 % dans les services, Cochard et *al.*, 2010), ce qui incite plus à la rétention de main d'œuvre et donc à recourir au chômage partiel.



La rareté relative de la main d'œuvre qualifiée dès avant la crise, notamment dans les secteurs les plus exportateurs, permet également d'expliquer la forte rétention de main d'œuvre pendant la récession, les entreprises estimant préférable de garder leurs salariés plutôt que de se retrouver dans l'incapacité de répondre à la demande, une fois la reprise amorcée<sup>(9)</sup>. Ces goulots d'étranglement devraient continuer à se resserrer à plus long terme en raison des évolutions démographiques tendanciennes allemandes peu dynamiques (Bosch, 2010 et Möller, 2010).

### **2.3. La relative complexité du dispositif français, source de son faible attrait pour les employeurs**

Le dispositif français d'APLD prévoit deux obligations pour les employeurs : maintien en emploi et organisation d'un entretien de formation<sup>(10)</sup>. Ces contraintes expliquent sans doute que les conventions APLD ne constituent que 10 % des demandes de mise en chômage partiel. En Allemagne, tous les engagements de l'employeur vis-à-vis de ses salariés, qu'il s'agisse de formation, de maintien de l'emploi à moyen terme ou de compensation de la perte de salaire au-delà de l'allocation de chômage partiel, résultent d'un dialogue social qui prend en compte la situation économique de l'entreprise. Ainsi, le rôle central joué par les partenaires sociaux permet qu'aucune garantie de maintien en emploi ni obligation de formation ne figurent dans la loi, puisqu'elles ont vocation à être négociées dans le cadre de l'accord collectif.

Le délai administratif lié à l'autorisation préalable a pu affaiblir la réactivité du dispositif français relativement à l'Allemagne pendant la crise. La procédure française imposait un délai minimum de vingt jours, correspondant au délai d'instruction de la demande d'autorisation préalable, avant qu'une entreprise puisse avoir recours au chômage partiel. Toutefois, suite au sommet social du 18 janvier 2012, l'autorisation administrative préalable pour le recours au chômage partiel a disparu<sup>(11)</sup>. En Allemagne, un accord collectif est

(9) Bosch (2010) évalue que, compte tenu des versements moyens en cas de licenciement et des frais de recrutement de travailleurs qualifiés, le licenciement d'un million de travailleurs durant la crise et le réembauchage d'un nombre correspondant de travailleurs après la crise auraient coûté aux entreprises 44 millions d'euros au total (coût de licenciement moyen évalué à 12 000 euros et coût d'embauche à 32 000 euros par salarié qualifié). En revanche, le chômage partiel leur aurait coûté 5 millions d'euros au total, selon certaines estimations (Bach et Spitznagel, 2009).

(10) Aucun dispositif d'évaluation n'a été organisé lors de la création de l'APLD : originalité du dispositif, l'obligation faite aux entreprises de conserver dans l'emploi les salariés aidés pendant une durée double de la convention n'a fait l'objet d'aucun suivi centralisé par le ministère chargé du Travail et de l'Emploi (Cour des comptes, 2011).

(11) Le décret n° 2012-341 du 9 mars 2012 a modifié les dispositions du Code du travail relatives aux conditions d'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel ; ce texte réglementaire supprime la demande d'indemnisation que devait solliciter l'employeur auprès du préfet préalablement à la mise au chômage partiel de ses salariés.

#### 4. Reste à charge pour l'employeur français par heure chômee en fonction de la rémunération du salarié, de la taille de l'entreprise, du dispositif choisi et du nombre d'heures chômees

En euros par heure travaillée

	Part employeur																						
	1 SMIC		1,5 SMIC		2 SMIC		3 SMIC		3 SMIC		3 SMIC												
	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En euros par heure chômee	En % de l'indemnisation du chômage partiel											
Chômage partiel classique																							
	Effectif ≤ 250 salariés	3,4	50	4,5	54	7,2	65	12,8	61	7,2	65	12,8	61	7,2	65	12,8	61	7,2	65	12,8	61	7,2	65
	> 250 salariés	3,7	54	5,0	60	7,7	70	13,3	64	7,7	70	13,3	64	7,7	70	13,3	64	7,7	70	13,3	64	7,7	70
APLD ≤ 50 heures	Effectif ≤ 250 salariés	1,5	21	4,6	45	8,1	58	15,0	72	8,1	58	15,0	72	8,1	58	15,0	72	8,1	58	15,0	72	8,1	58
	> 250 salariés	2,0	28	5,1	50	8,6	62	15,5	75	8,6	62	15,5	75	8,6	62	15,5	75	8,6	62	15,5	75	8,6	62
APLD > 50 heures	Effectif ≤ 250 salariés	- 0,5	- 7	2,6	25	6,1	44	13,0	63	6,1	44	13,0	63	6,1	44	13,0	63	6,1	44	13,0	63	6,1	44
	> 250 salariés	0,0	0	3,1	30	6,6	48	13,5	65	6,6	48	13,5	65	6,6	48	13,5	65	6,6	48	13,5	65	6,6	48

*Lecture* : Dans une entreprise de moins de 250 salariés sans convention APLD (activité partielle de longue durée), il en coûte à l'employeur 3,4 euros par heure chômee pour un salarié au SMIC. Dans ce cas de figure, l'employeur contribue à hauteur de 50 % de l'indemnité de chômage partiel versée au salarié, le reste étant à la charge des pouvoirs publics. Est ici pris en compte le coût maximal pouvant être supporté par l'employeur, dans la mesure où l'État peut, dans certains cas, prendre en charge une partie de l'allocation complémentaire (d'après l'article L. 3232-8), bien que cette prise en charge par l'État soit rarement effective.

Source : DGEFP, DG Trésor.

nécessaire pour pouvoir recourir au dispositif de chômage partiel, mais cela ne semble pas être source de complexité, notamment du fait de la tradition de la cogestion<sup>(12)</sup>.

Une autre complexité du système français concerne le système d'indemnisation. Le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale, versée au salarié sur la base du régime d'indemnisation chômage classique et entièrement financée par l'assurance chômage. En France, l'indemnité légale de chômage partiel n'est que partiellement remboursée à l'employeur par l'État<sup>(13)</sup>, qui lui-même fait l'avance de la part financée par l'UNÉDIC, et varie en fonction du dispositif utilisé (chômage partiel classique ou APLD), de la taille de l'établissement et du nombre d'heures consommées.

À titre illustratif, le tableau 4 expose quelques cas types. Le fait que, en France, l'indemnité légale soit forfaitaire et non proportionnelle au revenu, comme en Allemagne, aboutit à quelques situations paradoxales où le reste à charge pour l'employeur s'annule, voire est négatif (gain net pour l'employeur).

Les coûts supportés par l'employeur paraissent plus élevés en France, si l'on exclut les coûts résiduels et les compléments conventionnels qui peuvent être relativement élevés en Allemagne. Du point de vue légal, depuis 2009, l'employeur allemand n'a à sa charge qu'une partie des cotisations sociales patronales (14,4 %) pendant les six premiers mois de chômage partiel<sup>(14)</sup>. Si le salarié participe à une formation, et à partir du 7<sup>e</sup> mois (même sans formation), l'exonération de charges sociales est totale. Le graphique 5 montre que l'employeur français a toujours un « reste à charge » plus important que son homologue allemand, à l'exception du cas spécifique des salariés proches du SMIC et pour les heures chômées au-delà de la 50<sup>e</sup> heure dans le cadre du dispositif d'APLD. Les récentes réformes en France vont dans le sens d'un allègement de ce coût de l'employeur au travers d'une augmentation de la participation des pouvoirs publics et dans le sens d'une simplification du dispositif avec une prise en charge par l'UNÉDIC dès la première heure chômée.

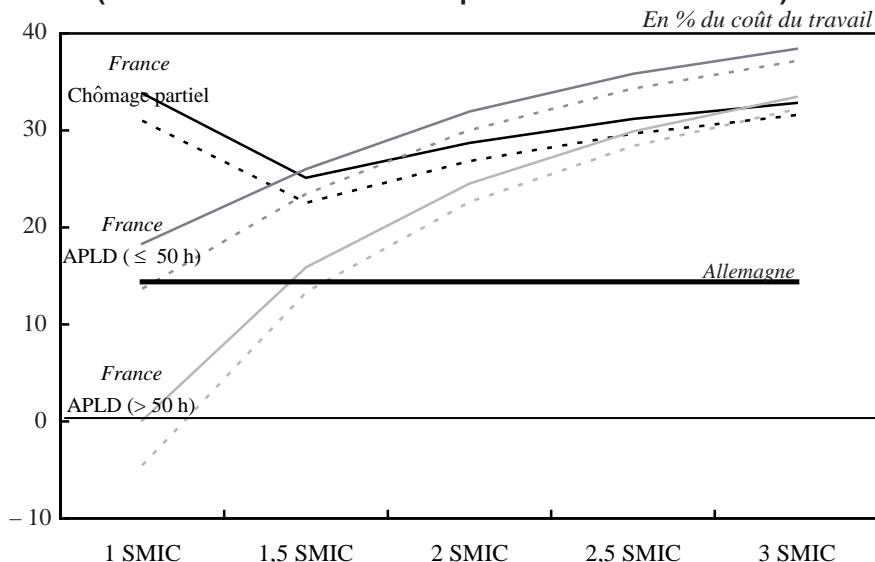
---

(12) En droit allemand, le conseil d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) dispose de pouvoirs très étendus : le règlement intérieur est codécidé, le conseil d'établissement doit approuver les horaires, le recours aux heures supplémentaires et au chômage partiel, et peut, dans des hypothèses définies par la loi, s'opposer aux embauches et (quoi que le mécanisme ne soit pas celui d'un droit de veto) aux licenciements, etc.

(13) Les demandes de remboursement sont adressées mensuellement par les entreprises ayant effectivement réduit la durée travaillée de leurs salariés.

(14) Les cotisations sociales sont supportées, en Allemagne, à égalité entre employeur et salarié (sauf pour l'assurance accident du travail) et l'employeur est responsable du paiement des cotisations patronales et salariales (39 %). Dans le cas du chômage partiel, les cotisations salariales (19,33 %) sont prises en charge par l'Agence fédérale pour l'emploi depuis 2009, la cotisation à l'assurance chômage (1,4 %) n'est pas due et la part patronale restante est calculée sur la base de 80 % du montant de la rémunération accordée au salarié en chômage partiel, soit 14,4 %. Mais cela représente partiellement les coûts réellement supportés par les employeurs.

## 5. Reste à charge pour l'employeur par heure chômee en France et en Allemagne pendant la crise (hors coûts résiduels et compléments conventionnels)



*Lecture :* Pour la France sont représentés en trait plein le reste à charge des entreprises de plus de 250 salariés et en pointillés celui des entreprises de 250 salariés et moins.

Dans une entreprise de plus de 250 salariés sans convention APLD, l'employeur supporte 34 % du coût du travail pour un salarié au SMIC (une heure chômee coûte 34 % du coût d'une heure travaillée). En Allemagne, le coût résiduel des employeurs est de 14,4 % (hors avantages conventionnels) et n'augmente pas avec le salaire.

*Source :* DG Trésor.

Cette comparaison ne tient pas compte des coûts résiduels (jours fériés, congés maladie, autres composantes de rémunération conventionnelles type primes, intéressement, retraite complémentaire d'entreprise), qui existent dans les deux pays dans des proportions difficilement évaluable et comparables. Une étude de l'IAB (Bach et Spitznagel, 2009) estime ces coûts résiduels pour l'Allemagne (*Remanenzkosten*) à 35 % des coûts salariaux, en cas de paiement partiel des cotisations, et à 24 % en cas d'exonération totale de cotisations, en prenant en compte l'ensemble des éléments de rémunération (congés payés, primes négociées conventionnellement, etc.). Nous ne disposons pas d'estimations de l'impact de ces compléments salariaux français sur les coûts résiduels, mais cela pourrait conduire à nuancer l'analyse ci-dessus.

Du point de vue des salariés, le dispositif français semble plus généreux, si l'on ne tient pas compte des compléments conventionnels versés en Allemagne. Le salarié français est rémunéré *a minima* à hauteur de 60 % de son salaire brut, soit environ 75 % de son salaire net, contre un *maximum* de 67 % du salaire net pour un salarié allemand avec enfant<sup>(15)</sup>.

(15) Cf. annexe pour les détails du système d'indemnisation du chômage partiel. Contrairement à la France, qui garantit une rémunération mensuelle minimale (RMM), l'Allemagne ne dispose pas de minimum légal et propose une indemnisation légale calquée sur l'allocation chômage classique : 60 ou 67 % du salaire net, hors compléments conventionnels, contre environ entre 75 et 90 % du salaire net France (hors RMM, où 100 % du SMIC net est garanti).

On ne peut toutefois pas conclure de façon tranchée sur la générosité comparée des dispositifs, dans la mesure où il existe en Allemagne des compléments salariaux de nature conventionnelle, qui prévoient une prise en charge, partielle ou totale, du différentiel par l'employeur entre l'indemnisation légale du chômage partiel et le salaire net de référence. Dans la métallurgie et les industries chimiques, par exemple, un accord a été conclu pour plafonner l'allocation à 90 % du salaire net antérieur (Bosch, 2010), ce qui amène l'indemnisation allemande au niveau de l'APLD française.

Un dernier élément de complexité du dispositif français concerne la difficile articulation entre chômage partiel et formation. Indépendamment du dispositif mis en place, il existe une première difficulté liée au fait que les formations nécessitent une planification des besoins, alors qu'une période de chômage partiel a, par nature, une durée incertaine. De fait, en Allemagne, malgré les incitations (exonérations de cotisations), moins de 10 % des salariés en chômage partiel en 2009 ont suivi une formation<sup>(16)</sup>. Un obstacle supplémentaire est lié, en France, au cadre juridique de la formation professionnelle, qui aboutissait à une situation paradoxale : alors même que l'APLD incite à la formation, les heures chômées ne pouvaient être mises à profit pour mettre en œuvre le plan de formation<sup>(17)</sup>. Le décret du 7 février 2012 autorise désormais tout type de formation pendant les heures chômées (dans le cadre de l'APLD uniquement) et impose le maintien du salaire de référence si le salarié en chômage partiel s'engage dans une formation. Toutefois, la formation pendant un épisode de chômage partiel reste, pour l'essentiel, à la charge de l'employeur en France, alors qu'elle est, partiellement, voire totalement, prise en charge par un subventionnement public en Allemagne<sup>(18)</sup>.

## **2.4. L'utilisation des instruments de flexibilité interne privilégiée en Allemagne**

La flexibilité interne est fortement ancrée dans la culture allemande. Depuis l'accord modèle de Volkswagen, qui, lors de la récession du début des années quatre-vingt-dix, a combiné réduction de la durée du travail et baisse des salaires pour éviter les licenciements, il est courant en Allemagne que les contrats de travail négociés collectivement dans le cadre de conventions collectives définissent une tranche horaire en deçà et au-delà de la semaine de travail normale, dans laquelle les employeurs peuvent modifier les heures de travail, tout en ajustant le salaire horaire.

(16) Calculs DG Trésor sur la base des données de l'Agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit, 2010). En 2009, 112 231 salariés en chômage partiel ont bénéficié d'une formation qualifiante en Allemagne (53 067 salariés en 2010).

(17) Cf. article L.5122-1 du Code du Travail, modifié par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, art. 19. La mise en chômage partiel entraîne la suspension de l'exécution des contrats de travail. Durant cette période, les salariés peuvent suivre des actions de formation, mais uniquement en dehors du temps de travail.

(18) Voir annexe pour plus de détails sur la difficile articulation entre chômage partiel et formation.

Le temps de travail est ainsi devenu un objet de négociation au niveau de l'entreprise<sup>(19)</sup> : le maintien de l'emploi est négocié en échange d'une plus grande flexibilité accordée à l'employeur. Les entreprises allemandes ont ainsi utilisé prioritairement un ensemble d'outils de flexibilité interne avant d'avoir recours au dispositif de chômage partiel. La loi les y incitait, dans la mesure où le déstockage des comptes épargne-temps et des congés est en principe obligatoire avant tout accord relatif à la mise en place du chômage partiel. Cette disposition a toutefois été supprimée pendant la crise mais reste fortement ancrée dans la culture<sup>(20)</sup>. Ainsi, le chômage partiel n'explique que 25 % des 3,8 % de baisse des heures travaillées par tête en Allemagne entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2008 et le 3<sup>e</sup> trimestre 2009 (cf. tableau 5)<sup>(21)</sup>. Le reste correspond essentiellement à d'autres mesures de diminution de la durée du travail (dispositions des conventions collectives existantes, réduction du volume des heures supplémentaires, déstockage des comptes épargne-temps) et, dans une moindre mesure, à l'augmentation de la part des temps partiels.

## 5. Réduction du temps de travail moyen en Allemagne, T1-2008/T3-2009

En %

Proportion de la réduction du temps de travail moyen due à :	
• accroissement de la réduction du temps de travail ( <i>Kurzarbeit</i> )	25
• réduction du temps de travail à l'initiative de l'employeur	23
• réduction des heures supplémentaires	21
• déstockage des comptes individuels temps de travail	14
• augmentation de la part des temps partiels	17

Source : Service économique de l'Ambassade de France à Berlin, à partir de données de l'IAB.

(19) Les conventions sectorielles comprenaient souvent des clauses (« clauses d'ouverture ») qui permettaient que la mise en œuvre effective des accords salariaux au niveau sectoriel soit négociée au niveau des entreprises, ce qui offrait une flexibilité supplémentaire aux entreprises en difficulté (OIT, 2010). En outre, dans une déclaration intitulée « Maîtriser la crise ; maintenir l'emploi », les directeurs de ressources humaines de vingt-sept entreprises allemandes (dont Audi, BASF, Daimler, Eon, MAN, RWE, Siemens, Bosch, mais aussi d'entreprises familiales comme Drägerwerk et Trumpf) se sont engagés, le 16 janvier 2009, à mener une « politique de gestion du personnel responsable face à la crise ». Ils ont exhorté les entreprises à ne pas privilégier une politique du court terme en procédant à des licenciements secs pour ajuster leurs capacités de production, mais à exploiter tous les instruments existants pour maintenir leur personnel.

(20) Le mécanisme de réduction des heures supplémentaires a également joué un rôle, dans la mesure où les heures supplémentaires sont en Allemagne soit rémunérées, soit donnent droit à un crédit d'heures sur les comptes épargne-temps. L'efficacité de ce dispositif a été améliorée du fait du fort taux de recours aux heures supplémentaires dans les années précédant la crise et, par conséquent, des crédits substantiels accumulés sur les comptes épargne-temps.

(21) Cf. Service économique de l'ambassade de France à Berlin. D'autres évaluations de l'impact du chômage partiel sur le volume d'heures travaillées existent. Elles se réfèrent le plus souvent à la même publication de l'IAB de 2009. Les variations s'expliquent par une ventilation différente entre les paramètres, ou une période de temps différente.

La France a moins eu recours à la flexibilité interne. Alors que l'Allemagne a connu pendant la crise une réduction du temps de travail exceptionnelle, par son ampleur et par sa durée (les heures moyennes annuelles travaillées ont baissé de 3,2 % en 2009), la France a peu ajusté le temps de travail face à la crise (- 0,4 %) (OCDE, 2010). Elle a eu recours aux instruments de flexibilité interne dont elle dispose, mais dans une moindre mesure, et essentiellement par le biais de la modulation annuelle du temps de travail<sup>(22)</sup>. La modération salariale, très utilisée en Allemagne, n'a pas non plus été très utilisée en France : la croissance des salaires, bien que ralentie, est restée positive pendant la crise, quand une contraction des salaires a été observée en Allemagne du fait des concessions salariales accordées en contrepartie du maintien de l'emploi<sup>(23)</sup>. Finalement, ayant eu moins recours aux différents instruments de flexibilité interne, tant pour la réduction de la durée du travail, notamment grâce au chômage partiel, que pour la réduction des salaires, la France a davantage eu recours à la baisse de l'emploi.

### 3. Perspectives

L'utilisation du chômage partiel et d'autres formes de flexibilité interne permet aux entreprises, lors de la reprise, de restaurer rapidement les niveaux de production et d'éviter de coûteux processus de licenciement, de recrutement et de formation.

Il est encore trop tôt pour évaluer si le recours au chômage partiel a constitué un avantage global pour l'Allemagne, notamment pour ce qui concerne son impact à plus long terme sur la croissance de l'emploi avec la reprise. Jusqu'ici, les gains en termes de baisse du chômage et de capacité des entreprises à maintenir intacte leur force de travail semblent manifestes. Toutefois, l'Allemagne a enregistré sa première baisse de la productivité horaire du travail depuis les années soixante-dix (- 2,5 % en 2009, contre - 0,2 % en France), ainsi qu'une forte augmentation du coût unitaire du travail (+ 4,2 % en 2009, contre + 2,7 % en France, *cf.* Eurostat).

(22) *Cf.* instruction DGEFP n° 2008/19 du 25 novembre 2008 relative au chômage partiel et à la prévention des licenciements. À l'arrivée de la crise, les entreprises ont été fortement incitées à combiner les différents instruments de flexibilité interne à leur disposition, en l'occurrence à négocier des accords d'entreprise d'aménagement du temps de travail, avant d'initier un recours au chômage partiel. Si les dispositifs de réduction du temps de travail ont pu se substituer au chômage partiel par le passé (Duhautois et *al.*, 2009), on constate que 21 % des salariés au chômage partiel entre le 4<sup>e</sup> trimestre 2008 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2010 travaillaient dans une entreprise ayant un accord de modulation ou d'annualisation du temps de travail, contre 13 % pour l'ensemble des salariés du privé (Calavrezo et Lodin, 2012).

(23) Pour la France, en 2009, la progression des salaires en euros courants a été certes modérée mais, comme l'inflation s'est très fortement réduite dans le même temps, l'évolution des rémunérations réelles (en euros constants) a finalement été plus favorable en 2009 qu'en 2008 : + 1,1 % pour le salaire moyen par tête (SMPT) réel après + 0,2 % (*cf.* INSEE). Pour l'Allemagne, le SMPT s'est replié en 2009 de 0,3 %, malgré la hausse du salaire horaire de 3,2 % en 2009. Le SMPT réel a lui aussi baissé (- 0,5 %), en recul de 2,7 % depuis 2002 (Ziemann, 2010).



Par ailleurs, la prolongation du subventionnement du dispositif de chômage partiel à des conditions avantageuses jusqu'à la fin de 2012 en Allemagne pourrait également poser problème<sup>(24)</sup>. En effet, selon l'OCDE, si l'indemnisation du chômage partiel est maintenue trop longtemps après que l'activité a redémarré, le rapport coût-efficacité du dispositif est moindre et le redéploiement de l'emploi à moyenne échéance est également plus faible. Toujours selon l'OCDE, les mesures de crise, tel que le chômage partiel, devraient être éliminées au cours de la reprise, dans la mesure où les entreprises sont mieux à même de conserver leurs emplois viables sans aide publique et où les coûts d'efficience liés au maintien des travailleurs dans des emplois non compétitifs augmentent. La contrainte budgétaire limitée de l'État constitue un motif supplémentaire pour orienter progressivement l'action publique vers l'amélioration du rapport coût-efficacité.

Le maintien du dispositif à un niveau supérieur au niveau pré-crise pourrait ainsi indiquer que certaines entreprises peuvent être tentées d'utiliser le dispositif de chômage partiel pour retarder des plans sociaux inévitables, dans des secteurs devenus insuffisamment compétitifs (effet de déplacement)<sup>(25)</sup>, ou de conserver des aides publiques pour des emplois qu'elles auraient conservé même en l'absence d'aide (effet d'aubaine). Selon une autre interprétation, si le dispositif de chômage partiel peut éviter des destructions massives d'emplois après un choc de grande ampleur, il peut également – et c'est son objectif premier – aider ponctuellement les entreprises confrontées à des difficultés temporaires. Le niveau de recours au dispositif, encore relativement élevé, tendrait donc à présumer d'un effet d'apprentissage de la part des entreprises vis-à-vis de dispositifs, tombés en désuétude avant la crise de 2008 puis réactivés et renforcés à l'occasion de celle-ci. Sous cette hypothèse, les dispositifs doivent encore être améliorés, notamment pour ce qui concerne leur articulation avec la formation. Les réflexions en cours en France vont, par ailleurs, dans le sens d'une simplification pour une meilleure réactivité à la conjoncture et d'une diminution du coût supporté par les employeurs. La qualité du dialogue social, essentielle dans l'explication du recours massif au chômage partiel en Allemagne, doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. Bien que ses effets ne se soient pas encore pleinement matérialisés, la réforme de 2008 constitue une avancée dans le renforcement du dialogue social en France.

---

(24) La période maximale d'un épisode de chômage partiel a été ramenée à 12 mois pour toute période de chômage partiel initiée en 2011. Ainsi, le chômage partiel continue, en Allemagne, à être subventionné à des conditions avantageuses jusqu'à fin 2012.

(25) Dans leur étude sur le cas français entre 1995 et 2005, Calavrezo et *al.* (2009) montrent que le chômage partiel tendrait à être annonciateur de licenciements et de disparitions d'établissement, et non à les éviter.



## Annexe

# Description des dispositifs de chômage partiel en France et en Allemagne

### 1. Nom du dispositif

France	Allemagne
<p>Indemnisation du chômage partiel et indemnisation de l'activité partielle de longue durée (APLD)</p> <p><i>Remarque</i> : il existe un dispositif de chômage partiel total qui prend le relais du dispositif « classique » au-delà de la durée maximale d'indemnisation.</p>	<p><i>Kurzarbeitsgeld</i> (KUG) ou chômage partiel conjoncturel.</p> <p><i>Remarque</i> : l'Allemagne dispose de deux autres dispositifs de chômage partiel : le chômage partiel pour restructuration (<i>Transferkurzarbeit</i>) et le chômage partiel saisonnier (<i>Saison-Kurarbeit</i>).</p>

## 2. Éligibilité

### 2.1. Situations d'éligibilité

France	Allemagne
<p>La réduction de l'horaire de travail habituellement pratiqué ou la suspension temporaire d'activité (avec fermeture, totale ou partielle, de l'établissement) peut être imputable à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la conjoncture économique ;</li> <li>- des difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie ;</li> <li>- un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel ;</li> <li>- la transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ;</li> <li>- toute autre circonstance de caractère exceptionnel.</li> </ul> <p>Tous les employeurs du secteur privé.</p> <p>Tous les salariés, y compris les travailleurs à temps partiel, en CDD ou en intérim.</p> <p>Ne sont pas éligibles les travailleurs saisonniers, ceux qui sont en grève, ceux qui sont suspendus de leur activité depuis plus de six semaines (cf. chômage partiel total) et les salariés au forfait heures ou au forfait jours.</p> <p>Il n'y a pas de nombre minimum de salariés participants. Toutefois, la mise en chômage partiel ne peut pas concerner qu'un seul salarié dans la mesure où la réduction ou cessation d'activité doit être temporaire et collective.</p>	<p>Tous les employeurs pour lesquels, au cours d'un mois civil, au moins un tiers des salariés (stagiaires non compris) a connu une réduction de salaire en raison d'une réduction d'heures travaillées de plus de 10 % de leur salaire brut annuel. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2009, ce critère (« règle du tiers ») n'est pas appliqué. Jusqu'au 31 mars 2012, cette condition est remplie même si la baisse d'activité concerne moins d'un tiers des salariés.</p> <p>Tous les salariés (incluant les temps partiels et les intérimaires pendant la crise) payant des cotisations sociales et affectés par une perte substantielle de revenu (plus de 10 % de leur salaire brut mensuel).</p> <p>Les salariés spécifiquement chargés d'obtenir de nouvelles commandes ne doivent pas être soumis au chômage partiel.</p> <p><i>Remarques</i> : Les comptes emploi-temps ne doivent plus être épuisés avant de pouvoir recourir au chômage partiel depuis 2009. Les réductions de temps de travail décidées depuis janvier 2008 dans le cadre de pactes de sauvegarde d'emploi ne se répercutent pas de façon négative sur le montant du versement du chômage partiel.</p>

### 2.2. Réduction du temps de travail

France	Allemagne	
Réduction minimale	Réduction minimale	Réduction maximale
0 %	10 %	100 %

### 2.3. Implication des partenaires sociaux

France	Consultation du comité d'entreprise ou du comité d'établissement, puisqu'il y a modification des horaires, dont l'avis doit être transmis à l'administration.
Allemagne	Nécessité d'un accord du conseil d'établissement s'il y en a un, ainsi qu'un accord individuel ou un accord collectif (conclu par un syndicat ou par le conseil d'établissement).

### 2.4. Autorisation préalable de l'administration

France	<p>Oui. Jusqu'au début 2012, les allocations spécifiques d'aide publique étaient attribuées par le Préfet au vu d'une demande préalable de l'entreprise, adressée au Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). L'administration dispose de 20 jours à compter de la réception de la demande pour notifier à l'employeur son acceptation ou son refus. Ce délai n'est toutefois pas créateur de droit ; l'absence de réponse dans ce délai ne vaut pas acceptation.</p> <p>En mars 2012, cette autorisation administrative a été supprimée.</p> <p>Dans le cadre de l'APLD, une convention d'activité partielle doit être conclue entre l'Etat, représenté par le ministre chargé de l'Emploi, le Préfet ou le DIRECCTE, et l'entreprise.</p>
Allemagne	Non.

### 3. Obligations

#### 3.1. Maintien en emploi

France	Non pour le dispositif de chômage partiel classique. Oui pour le dispositif d'APLD : dans le cadre de l'APLD, l'obligation de maintien en emploi est obligatoire pendant une durée double à la durée de la convention.
Allemagne	Non, sauf si des dispositions sont prévues dans l'accord collectif. Si le salarié est licencié pendant la période de chômage partiel, le retour au temps plein pendant la période de préavis, avec paiement du salaire à 100 %, est obligatoire.

#### 3.2. Formation

France	Non, aucune obligation de formation pendant le chômage partiel. Toutefois, le dispositif APLD prévoit un entretien individuel de formation, qui doit être proposé au salarié pour « examiner les actions de formation ou de bilans pouvant être engagées dans cette période d'activité partielle » (circulaire DGEFP n° 2010/13 du 30 mars 2010). Depuis le décret du 7 février 2012, les possibilités de formation dans le cadre de l'APLD ont été étendues, dans la mesure où les actions de formation peuvent désormais être engagées pendant les heures chômées, dans les mêmes conditions que celles relatives à la mise en place du plan de formation pendant le temps de travail. Pour le chômage partiel « classique », la formation doit toujours avoir lieu en dehors du temps de travail (voir éléments d'évaluation <i>supra</i> ).
Allemagne	Non, aucune obligation de formation pendant le chômage partiel, mais la mise en place d'incitations pendant la crise. Aides à la formation pendant le chômage partiel : - pour les salariés peu qualifiés : mesures de qualification visant l'obtention d'un diplôme professionnel ( <i>Berufsausbildung</i> ) : <ul style="list-style-type: none"> <li>prise en charge complète des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi ;</li> <li>contribution financière de l'Agence fédérale de l'emploi à la prise en charge des coûts de transport et de garde d'enfants ;</li> </ul> - pour les salariés qualifiés : <ul style="list-style-type: none"> <li>prise en charge des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 25 à 80 % (selon la qualification, la taille de l'entreprise et le profil du salarié) ;</li> </ul> - soutien à la formation et Sécurité sociale : remboursement total des dépenses de l'employeur en cotisations sociales si une formation qui améliore l'employabilité générale du salarié est fournie pendant au moins 50 % des heures non travaillées.

## 4. Générosité

### 4.1. Durée maximale d'indemnisation

France	Allemagne
<p>Contingent de 1 000 heures par salarié par an.</p> <p>Lorsque l'arrêt de travail se prolonge au-delà de 6 semaines ou lorsque le contingent annuel d'heures indemnifiables a été atteint, le salarié ne peut plus bénéficier du dispositif de chômage partiel « classique ». Il est considéré en chômage partiel total. Les salariés sont alors considérés comme étant à la recherche d'un emploi alors même que leur contrat de travail n'est pas rompu. Ils peuvent recevoir les allocations d'assurance chômage de Pôle emploi. Sauf exceptions, la suspension totale d'activité ne peut excéder 3 mois (182 jours).</p> <p>Dans le cadre de l'APLD la convention d'activité partielle est conclue pour une période de 3 mois minimum renouvelable sans que la durée totale ne puisse excéder 12 mois.</p>	<p>2009 : extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 à 24 mois.</p> <p>2010 : extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 à 18 mois.</p> <p>2011 : extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 à 12 mois (valable pour toute demande initiée en 2011, donc théoriquement jusqu'à fin 2012).</p> <p>Concernant la durée d'indemnisation, il s'agit en réalité d'une durée de référence calculée pour l'entrepreneur, s'ouvrant au moment de son premier recours au chômage partiel et délimitant dans le temps une période sur laquelle l'entrepreneur peut recourir au chômage partiel. Une nouvelle période de référence ne s'ouvre qu'après 3 mois sans chômage partiel dans l'entreprise.</p>

#### 4.2. Répartition des charges

<p>France</p> <p>Les allocations de chômage partiel (aide publique, allocation conventionnelle, allocation complémentaire) sont exonérées des charges sociales assises sur les salaires (Sécurité sociale, retraite complémentaire, chômage).</p> <p>En revanche, elles sont soumises à la CSG et à la CRDS mais le prélèvement de ces contributions ne peut avoir pour effet de ramener le montant cumulé de la rémunération d'activité et des allocations en deçà du SMIC brut. Le taux de CSG est réduit à 3,8 % en 2010 lorsque le montant d'impôt sur le revenu est inférieur à 61 euros. En outre, les allocations sont totalement exonérées de CSG et de CRDS lorsque le revenu fiscal de 2008 ne dépasse pas 9 837 euros (majorés de 2 627 euros par demi-part supplémentaire).</p>	<p>Allemagne</p> <p>Prise en charge par l'Agence fédérale de l'emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des cotisations sociales à la charge du salarié sur les heures chômées ;</li> <li>- des cotisations patronales sur les heures chômées si le salarié concerné prend part à une formation.</li> </ul> <p><i>Remarque</i> : depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, la prise en charge est totale pour les cotisations salariales (salariales et patronales) à compter du 7<sup>e</sup> mois de recours au chômage partiel par une entreprise. Ainsi, depuis la crise, l'employeur ne paie les cotisations dues (maladie, vieillesse, dépendance – pas chômage) que les 6 premiers mois de chômage partiel. Ces cotisations sont calculées sur la base de 80 % du montant de la rémunération perdue pour cause de chômage partiel.</p>
---	---

#### 4.3. Modalités de versement des indemnités

<p>France</p> <p>L'indemnité de chômage partiel est versée par l'employeur à la date normale de paie. À l'occasion du paiement des allocations, l'employeur doit remettre un document indiquant (ou mentionner sur le bulletin de paie) le nombre d'heures indemnisées au titre du chômage partiel, les taux appliqués et les sommes versées pour la période considérée.</p> <p>L'employeur est ensuite remboursé des allocations publiques sur production d'états nominatifs précisant le nombre d'heures chômées par salarié.</p>	<p>Allemagne</p> <p>Les allocations de chômage partiel (<i>Kurzarbeitsgeld-Krug</i>) sont versées par l'employeur et lui sont ensuite intégralement remboursées par l'assurance chômage sur production d'états nominatifs précisant le nombre d'heures chômées par salarié.</p>
---	---

#### 4.4. Montant de l'indemnisation

<p>France</p> <p>Le chômage partiel donne lieu au paiement des sommes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une allocation spécifique (à la charge de l'État) : le montant de cette allocation d'aide publique prend la forme d'une indemnité forfaitaire, dont le taux est fixé comme suit depuis janvier 2009 :             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,84 euros pour les entreprises de 250 salariés au plus (4,84 euros à partir de février 2012) ;</li> <li>• 3,33 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés (4,33 euros à partir de février 2012).</li> </ul> </li> </ul> <p>Dans le dispositif d'APLD, l'UNEDIC complète cette allocation publique (de 1,90 euro pour les 50 premières heures ; de 3,90 euros à partir de la 5<sup>e</sup> heure chômée) ; à partir de février 2012, la contribution de l'UNEDIC devrait être de 2,90 euros par heure chômée, dès la première heure.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une allocation conventionnelle à la charge de l'employeur (définie dans le cadre de l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 21 février 1968) assure depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 le paiement de 60 % du salaire brut (environ 75 % du salaire net) pour le chômage partiel, 75 % du salaire brut dans le cadre de l'APLD (soit 90 % du salaire net). Un minimum conventionnel garanti 6,84 euros par heure chômée. L'indemnité assurée dans le cadre des conventions d'activité partielle (APLD) est fixée à 100 % de la rémunération nette de référence du salarié pendant les actions de formation (décret du 7 janvier 2012).</li> <li>- une garantie de rémunération mensuelle minimale (RMM) (à la charge de l'employeur) : pour les bas salaires, cette garantie assure au salarié de toucher <i>a minima</i> le SMIC net (7,24 euros en 2012) et occasionne parfois le versement d'une allocation complémentaire pour atteindre la RMM.</li> </ul> <p>Les allocations de chômage partiel sont soumises à l'impôt sur le revenu mais exonérées de taxe sur les salaires.</p>	<p>Allemagne</p> <p>L'indemnisation du chômage partiel est identique à l'indemnisation chômage classique, soit le versement d'une allocation à hauteur de 60 % du salaire net pour les heures chômées (67 % à partir du 1<sup>er</sup> enfant à charge).</p> <p>L'indemnisation est exonérée de l'impôt sur le salaire, mais soumise à réserve de progressivité.</p>
---	--

## 5. Éléments d'évaluation

### 5.1. Ampleur du recours

<p>France</p> <p>Recours modeste au dispositif de chômage partiel et d'APLD :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en 2009, environ 23 000 établissements ont utilisé le dispositif de chômage partiel (14 600 en 2010) ;</li> <li>- environ 230 000 salariés ont bénéficié du dispositif en 2009, 78 000 en 2010 ;</li> <li>- il y a eu 92,3 millions d'heures chômées en 2009 (26,1 millions en 2010) ;</li> <li>- le coût pour les finances publiques a atteint en 2009 670 millions d'euros (361,8 millions pour l'allocation publique et 308,2 millions pour les exonérations de cotisations sociales), puis 413,7 millions d'euros en 2010 (326,5 millions + 87,2 millions).</li> </ul>	<p>Allemagne</p> <p>Recours massif au chômage partiel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- près de 56 000 entreprises ont eu recours au dispositif en 2009 (49 100 en 2010) ;</li> <li>- 1,14 million de salariés (soit 321 000 emplois en équivalent temps plein, ETP) ont bénéficié du dispositif en 2009, puis 503 000 en 2010 (168 000 ETP) ;</li> <li>- il y a eu 545,8 millions d'heures chômées en 2009 (267,2 millions en 2010) ;</li> <li>- le coût pour les finances publiques a atteint en 2009 4,57 milliards d'euros (2,975 milliards pour l'allocation et 1,598 milliard pour le remboursement des cotisations sociales), puis 3,06 milliards d'euros en 2010 (1,68 milliard + 1,38 milliard).</li> </ul>
---	---



## 5.2. Effet sur l'emploi, effet de déplacement et effet d'aubaine

Dans les *Perspectives de l'emploi 2010*, l'OCDE évalue que 350 000 emplois pourraient avoir été sauvés au cours de la dernière récession en Allemagne, contre 60 000 en France. Un simple calcul comptable permet d'aboutir à ce résultat : à partir du nombre de salariés concernés par le chômage partiel et la réduction moyenne du nombre d'heures travaillées, la réduction totale du temps de travail ayant bénéficié de subventions publiques est calculée et convertie en équivalent temps plein. Ces évaluations sont fragiles puisqu'est ici évalué un maximum d'emplois potentiellement sauvés, dans la mesure où n'est ici pas pris en compte l'effet d'aubaine (certains emplois auraient été maintenus même en l'absence de subventions), ni la disparition, pendant ou après le recours au dispositif de chômage partiel, d'emplois ayant bénéficié de subventions.

Un modèle empirique développé par l'OCDE permet d'affiner l'analyse et estime que « les dispositifs de chômage partiel auraient permis de préserver, au 3<sup>e</sup> trimestre 2009, plus de 220 000 emplois en Allemagne et moins de 20 000 en France ». Le modèle estime l'impact relatif du chômage partiel sur l'emploi, le temps de travail moyen et les ajustements moyens du salaire horaire au cours de la récession de 2008-2009 (entre 19 pays ayant, ou non, un dispositif de chômage partiel). L'impact des dispositifs de chômage partiel sur la sensibilité du comportement du marché du travail aux chocs de production au cours de la crise est reflété par le terme d'interaction de la variation de production, la variable indicatrice de la crise et le taux de participation à un dispositif de chômage partiel à court terme. Selon l'OCDE, il apparaît clairement que les dispositifs de chômage partiel ont aidé à la préservation d'emplois permanents pendant la crise. Toutefois, ces évaluations ne portent que sur l'emploi temporaire et, surtout, la question reste posée de savoir si ces emplois ont durablement ou seulement temporairement été sauvegardés.

Une étude appliquée au cas français (Calavrezo et al., 2009) a montré que, sur la période 1996-2004, l'utilisation du dispositif de chômage partiel (réformé depuis) n'avait pas permis, quel que soit le secteur, d'éviter des licenciements économiques ultérieurs.

L'OCDE évalue l'effet d'aubaine des dispositifs de chômage partiel, c'est-à-dire dans quelle mesure les emplois qui ont bénéficié de subventions dans le cadre du chômage partiel auraient été préservés même en l'absence de dispositif (cf. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010* pour les détails sur la méthodologie utilisée). L'OCDE obtient une indication de l'ampleur de l'effet d'aubaine : un tiers pour l'Allemagne et deux tiers pour la France. Cette estimation est à considérer avec prudence, en raison des réserves sur la méthodologie utilisée.

### 5.3. Formation

<p>France</p> <p>La formation n'est pas obligatoire, l'exigence est plus formelle que véritablement incitative. Il est seulement prévu qu'un entretien soit proposé au salarié bénéficiaire du régime d'APLD.</p> <p>En l'occurrence, le cadre juridique est particulièrement complexe du fait du cloisonnement entre les financements de la formation professionnelle selon qu'ils sont destinés à des formations effectuées pendant le temps de travail ou non. Les heures de chômage partiel étant considérées « hors temps de travail », puisque le contrat de travail est suspendu, elles ne peuvent être l'occasion de formations destinées à l'adaptation au poste de travail : financées par le plan formation de l'entreprise, celles-ci doivent nécessairement être organisées dans le temps de travail.</p> <p>En pratique, jusqu'au décret du 7 février 2012, l'articulation entre chômage partiel et formation d'adaptation au poste de travail n'était pas possible, sauf à faire alterner des périodes de chômage partiel avec des périodes d'activité spécifiquement destinées aux formations d'adaptation au poste de travail, ce qui n'est guère séduisant pour l'entreprise qui doit assurer le paiement des salaires pendant les périodes de formation.</p> <p>Les solutions mises en œuvre par les entreprises sont le recours aux formations « hors temps de travail » (congé individuel de formation, CIF, droit individuel de formation, DIF, périodes de professionnalisation (dans la limite de 80 heures) ou encore formations visant au développement de compétences (dans la limite de 80 heures). Toutefois, ces solutions sont lourdes à mettre en place et ne correspondent pas, dans la plupart des cas, aux conditions dans lesquelles les entreprises ont recours au chômage partiel.</p>	<p>Allemagne</p> <p>Aides à la formation pendant le chômage partiel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les salariés peu qualifiés : mesures de qualification visant l'obtention d'un diplôme professionnel (<i>Berufsausbildung</i>) ;       <ul style="list-style-type: none"> <li>• prise en charge complète des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi ;</li> <li>• contribution financière de l'Agence fédérale de l'emploi à la prise en charge des coûts de transport et de garde d'enfants ;</li> </ul> </li> <li>- pour les salariés qualifiés :       <ul style="list-style-type: none"> <li>• prise en charge des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 25 à 80 % (selon la qualification, la taille de l'entreprise et le profil du salarié) ;</li> </ul> </li> <li>- soutien à la formation et Sécurité sociale : remboursement total des dépenses de l'employeur en cotisations sociales si une formation qui améliore l'employabilité générale du salarié est fournie pendant au moins 50 % des heures non travaillées ;</li> <li>- couverture des coûts de formation : jusqu'à 100 % des coûts de formation peuvent être subventionnés.</li> </ul> <p>Malgré les incitations fiscales à la formation, les effets ont été limités : 112 231 salariés (soit près de 10 %) ont bénéficié en 2009 d'une formation qualifiante pendant un chômage partiel (53 067 salariés en 2010). Ces formations, pour la plupart financées par le Fonds social européen (FSE), ont essentiellement bénéficié aux salariés qualifiés. Et seulement 17 % du budget alloué en 2009 par l'Agence fédérale de l'emploi aux formations pendant le chômage partiel ont été utilisés (Crimmann et al., 2010).</p>
--	--

L'absence de suivi précis et rigoureux (par les services du ministère chargé de l'Emploi) des actions de formation dans le cadre du chômage partiel empêche tout bilan chiffré. Toutefois, les sommes allouées à la formation dans le cadre du chômage partiel n'ont pas été consommées en totalité. Par exemple, moins de la moitié (46 %) des fonds du Fonds unique de péréquation (FUP) consacrés à la formation dans le cadre du chômage partiel a effectivement été consommée.

Les réformes initiées au début de 2012 (décret du 7 février 2012 portant sur l'activité partielle) devraient aboutir à une meilleure articulation entre activité partielle et formation :

- le champ des formations est défini plus largement : tous les types de formation continue (actions de formation de remise à niveau, d'adaptation et de développement des compétences, de formation qualifiante, certifiante ou diplômante, et de qualification transférable, ainsi que de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience, *cf.* art. L. 6313-1 et L. 6314-1 du Code du Travail) peuvent désormais être mis en œuvre sans limitation de durée pendant les périodes d'activité partielle, y compris celles mises en œuvre dans le cadre du plan de formation. Cela permettra de mettre en place certaines actions de formation (incluses dans le plan de formation) pendant les heures chômées ;
- maintien du salaire à 100 % pendant la formation : l'allocation horaire d'APLD est portée à 100 % du salaire net du salarié (comprenant les aides publiques au chômage partiel). Elle est exclusive de l'allocation de formation (*cf.* article D. 6321-5 du Code du Travail), mais devrait permettre de contourner l'impossibilité actuelle de cumuler indemnités de chômage partiel et allocation de formation. De fait, jusqu'ici, pendant les périodes de temps de travail consacrées à la formation, le salarié perçoit son salaire habituel. En dehors de ces périodes seulement, le régime du chômage partiel est applicable.

## Références bibliographiques

- Addison J.T., Bryson A., Teixeira P., Pahnke A. et Bellmann L. (2009) : « The Extent of Collective Bargaining and Workplace Representation: Transitions between States and their Determinants. A Comparative Analysis of Germany and Great Britain », *IZA Discussion Paper*, n° 4502.
- Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale pour l'emploi allemande) (2010) : *Geförderte Qualifizierung Während Kurzarbeit*, décembre.
- Bach H.U. et E. Spitznagel (2009) : « Kurzarbeit : Betriebe Zahlen Mit. Und Haben Was Davon », *IAB-Kurzbericht*, n° 17/2009.
- Bach H.U., M. Hummel, S. Klinger, E. Spitznagel et G. Zika (2009) : « Die Krise Wird Deutlich Spuren Hinterlassen. Arbeitsmarkt-Projektion 2010 », *IAB-Kurzbericht*, n° 20/2009.
- Bernhard S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan et J. Wolff (2008) : « Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen », *IAB Forschungsbericht*, n° 2/2008.
- Bosch G. (2010) : « Dismissing Hours not Workers: Work-Sharing in the Economic Crisis », Chapitre IX in *Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities*, Heyes et Richly (eds), ILO, Genève.
- Brenke K., U. Rinne et K.F. Zimmermann (2011) : « Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession », *IZA Discussion Paper*, n° 5790, juin.
- Burda M. et J. Hunt (2011) : « What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? », *NBER Working Paper Series*, n° 17187.
- Calavrezo O. et F. Lodin (2012) : « Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010 : forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite », *DARES Analyses*, n° 004, janvier.
- Calavrezo O., R. Duhautois et E. Walkowiak (2009) : « The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies ? », *Document de Travail du CEE*, n° 114, février.
- Chagny O. (2010) : « From Partial Unemployment to Partial Activity: The Story of a Very Typical French Lady », *Mutual Learning Programme, Host Country Discussion Paper – France, Autumn Peer Reviews on Employment Measures to Tackle the Economic Schemes and Short Time Working Arrangements/Partial Activity Schemes*, septembre.

- Chagny O. et R. Rémond (2012) : *Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu*, Mise à jour de la note d'avril 2010 pour le Conseil d'Orientation pour l'Emploi, février.
- Cochard M., G. Cornilleau et E. Heyer (2010) : « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistique*, n° 438-440.
- Cour des comptes (2011) : *Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé*, Rapport public annuel, février.
- Crimmann A., F. Wiessner et L. Bellmann (2010) : « The German Work-Sharing Scheme: An Instrument for the Crisis », *Conditions of Work and Employment Series, International Labour Office (ILO)*, n° 25.
- Duhautois R., E. Walkowiak et O. Calavrezo (2009) : « The Substitution of Worksharing and Short-Time Compensation in France: A Difference-in-Differences Approach », *Economics Bulletin*, vol. 29, n° 2 pp. 820-833.
- Möller J. (2010) : « The German Labor Market Response in the World Recession. De-mystifying a Miracle », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, n° 42, pp. 325-336.
- OCDE (2010a) : « Heures travaillées : heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail*.
- OCDE (2010b) : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Sortir de la crise de l'emploi*.
- Organisation internationale du travail (OIT) (2010) : *Politiques salariales en temps de crise*, Rapport mondial sur les salaires 2011/11, décembre.
- Scholz T., C. Sprenger et S. Bender (2011) : « Kurzarbeit in Nürnberg. Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis ? », *IAB-Kurzbericht*, n° 15/2011.
- Ziemann V. (2010) : « Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ? », *Trésor-Eco*, n° 79, octobre.



# Résumé

## 1. Une refonte des institutions du marché du travail : les réformes Hartz

### 1.1. Mobiliser les allocataires

#### 1.1.1. Réforme des prestations

Les réformes Hartz réorganisent l'ancien système de prestations afin d'inciter à la reprise d'emploi principalement en limitant la générosité des indemnités et en réduisant les droits à renoncer à un emploi proposé. Le nouveau régime comporte deux piliers : une allocation-chômage proportionnelle aux revenus antérieurs (l'AC-I) dont la durée d'indemnisation diminuée varie désormais entre 12 et 18 mois en fonction de la durée de cotisation (qui doit à présent s'élever à au moins 12 mois sur les 24 derniers mois), et une allocation-chômage forfaitaire soumise à conditions de ressources et conditionnelle à la capacité à travailler (l'AC-II). Cette réforme durcit également les conditions d'acceptabilité des emplois, les allocataires étant contraints d'accepter certaines offres d'emploi dont les caractéristiques varient en fonction de la durée de chômage sous peine de voir leurs prestations réduites, voire suspendues. Les évaluations concluent à un faible impact de cette réforme sur les taux d'activité et la croissance de l'emploi, cet impact dépendant du sexe et de la situation familiale des individus concernés.

#### 1.1.2. Promotion de la création d'entreprise individuelle

Un nouveau programme d'aide à la création d'entreprise propose aux bénéficiaires de l'AC-I une subvention de démarrage qui, depuis 2006, combine pendant 15 mois l'allocation-chômage et une prestation forfaitaire de 300 euros visant à financer les cotisations sociales, cette prestation seule étant maintenue pendant 6 mois additionnels. Globalement, les évaluations concluent en un effet moyen très positif à long terme : les bénéficiaires voient leur probabilité de ne pas être réinscrit au chômage au bout de 56 mois augmenter de 15,6 % et leur probabilité d'être en emploi de 22 % par rapport aux non participants présentant les mêmes caractéristiques.

#### 1.1.3. Les jobs à un euro

Un emploi temporaire revêtant un intérêt public est proposé aux bénéficiaires de l'AC-II présentant un parcours professionnel particulièrement précaire afin d'améliorer leur employabilité. En sus de leur allocation, les

participants reçoivent un revenu d'un à deux euros par heure travaillée. Les évaluations concluent toutefois en une efficacité modérée en matière de retour à l'emploi des allocataires notamment au regard des autres mesures susceptibles de favoriser le retour à l'emploi.

#### *1.1.4. Prime de retour à l'emploi*

Une prime mensuelle ne pouvant excéder le montant de leur allocation peut être versée pendant 24 mois aux bénéficiaires de l'AC-II acceptant un emploi soumis à cotisations ou créant une entreprise. Une évaluation relative aux individus ayant créé leur entreprise conclut que la probabilité de ne pas être inscrit au chômage au bout de deux ans augmente de 20 %

## **1.2. Accroître l'efficacité du service pour l'emploi**

Afin d'améliorer l'efficacité des agences pour l'emploi, des objectifs quantitatifs sont fixés à chaque agence locale pour l'emploi à qui l'on confère par ailleurs une plus grande autonomie ainsi que de nouveaux instruments tels que les centres d'emploi, la possibilité de recourir à des prestataires privés et de délivrer des bons de placement.

### *1.2.1. Création des centres d'emploi*

Les nouveaux centres d'emplois supervisés par les agences locales pour l'emploi et les municipalités assurent le suivi des bénéficiaires de l'AC-II relatif à leur inscription, la validation de leurs prestations, leur placement ainsi que leur affectation aux différents programmes. Chaque bénéficiaire est confié à un agent qui l'informe de ses droits et obligations et définit une stratégie personnalisée de recherche d'emploi.

### *1.2.2. Lancement des bons de placement et de formation*

Le bénéficiaire d'allocation a droit sur demande à un bon de placement lui permettant de solliciter une agence de placement privée. Cette agence est trouvée par l'allocataire. Elle peut refuser un demandeur d'emploi mais perçoit une prime à l'embauche et une autre six mois après son placement éventuel. En pratique, seuls 9 % des bons sont utilisés, leur efficacité apparaissant néanmoins comme très substantielle puisque le bénéficiaire d'un bon aurait plus de 6,5 % de chance de trouver un emploi à échéance de douze mois.

Les bons de formation permettent quant à eux aux bénéficiaires de solliciter librement des organismes de formation privés certifiés, ce qui crée une concurrence entre prestataires supposée favorable à leur efficacité. Malgré un fort effet de blocage, ces bons induiraient une légère amélioration de l'efficacité des programmes publics de formations ainsi qu'un impact significatif sur les salaires.



### **1.3. Stimuler de la demande de travail**

Afin de stimuler la demande de travail, les réformes cherchent à libéraliser le marché du travail.

#### *1.3.1. Libéralisation du travail temporaire*

Tout en maintenant le principe d'égalité de salaire et de traitement, la législation sur l'intérim libéralise le travail temporaire. Les évaluations semblent toutefois mettre en exergue un effet de substitution significatif entre emploi permanent et intérim.

#### *1.3.2. Assouplissement de la protection de l'emploi*

La protection de l'emploi relative aux contrats à durée déterminée et à la protection contre les licenciements a été assouplie pour certains types de travailleurs. Les mesures relatives à la durée des contrats seraient sans impact significatif sur les types de contrats conclus.

#### *1.3.3. Allègement du coût du travail*

Des subventions salariales sont versées aux entreprises embauchant des travailleurs en difficultés tandis que de nouveaux types d'emplois sont créés. Les travailleurs peuvent se voir proposer des « mini-emplois », emplois à temps partiels faiblement rémunérés mais exonérant d'impôt le salarié ou des « midi-emplois » exonérés d'une partie des cotisations patronales et salariales. Cette réforme s'avère toutefois avoir eu des effets limités à court terme, favorisant essentiellement l'emploi secondaire.

## **2. Un système de relations entre partenaires sociaux reposant sur la législation et la négociation collective**

Les relations sociales en Allemagne reposent sur deux principaux piliers : la législation et la négociation collective.

Si les salariés bénéficient d'une forte protection contre les licenciements, l'usage de contrat à durée déterminée est assoupli. Une durée de travail de 48 heures hebdomadaire est autorisée, les accords collectifs de branche étant toutefois susceptible de la réduire. Enfin, la co-détermination est la loi allemande la plus spécifique : les salariés d'entreprises de plus de cinq salariés peuvent constituer un conseil professionnel qui doit le cas échéant être informé de toutes décisions individuelles ou collectives et peut signer avec le patronat des accords complétant les accords collectifs.

Bien que le système des négociations collectives soit proche du système français, certaines différences notables doivent être mentionnées : il n'existe pas de salaire minimum tandis que le financement des syndicats repose davantage sur les cotisations de leurs membres qui sont au demeurant plus nombreux qu'en France.

En définitive, les inégalités de salaires se sont considérablement accrues depuis les années quatre-vingt-dix, tandis que le coût du travail a stagné de 2000 à 2008 après avoir augmenté depuis les années soixante-dix. Outre la qualification de la main d'œuvre et l'évolution de la pyramide des âges, les transformations institutionnelles ont substantiellement participé à ce phénomène.

### 3. Commentaires

Gilbert Cette constate que l'Allemagne a connu une stabilité de l'emploi malgré une contraction de son PIB deux fois plus importante qu'en France. Il analyse dans quelle mesure, en sus des réformes Hartz, le recours différencié au chômage partiel, la baisse conventionnelle de la durée du travail et des salaires et l'articulation entre protection des emplois et protection des personnes ont contribué à cette bonne performance. En effet, en 2009, alors que le chômage partiel culminait à 300 000 personnes en France, il avoisinait 1,5 million en Allemagne, amortissant à court terme les effets sur l'emploi de la crise. Par ailleurs, de nombreux accords de branche permettent des baisses transitoires de la durée du travail et des salaires contre des garanties de maintien de l'emploi ou d'absence de licenciement économique. En règle générale, il est prévu dans ces accords que la baisse des salaires est proportionnelle à la réduction du temps de travail. Ces accords s'inscrivent toutefois nettement dans une logique de protection de l'emploi plutôt que des personnes. Ces dispositifs sécurisant les emplois pendant la crise contrebalancent la plus grande flexibilité introduite par les réformes Hartz. Cette meilleure articulation entre protection des travailleurs et protection des emplois pourrait être transposée en France sous réserve que l'articulation entre contrat de travail et accord collectifs soit redéfinie au bénéfice du droit conventionnel.

Michel Didier exhibe deux spécificités allemandes qui contribuent indéniablement au « glissement de paradigme » favorisant l'efficacité du marché du travail allemand. En premier lieu, la capacité à mener des négociations sur les trois composantes du triptyque « emploi-salaire-durée du travail » au niveau de la branche, mais surtout de l'entreprise, explique en partie la modération salariale. En second lieu, la politique macroéconomique globale de compétitivité assumée par l'ensemble des partenaires sociaux contribue largement à augmenter la performance des entreprises d'outre-Rhin, notamment à l'exportation.

### 4. Complément

Perrine Fréhaut compare le dispositif public de chômage partiel en Allemagne et en France, celui-ci semblant avoir joué un rôle important dans la capacité singulière de l'Allemagne à maintenir l'emploi durant la crise.

Les dispositifs de chômage partiel permettent aux entreprises rencontrant des difficultés, en raison de la conjoncture économique ou de certains événements, d'associer à une réduction temporaire de leur activité une diminution du temps de travail de leurs salariés et de leurs rémunérations. Pendant la période de chômage partiel, les contrats de travail sont temporairement suspendus avec, pour les salariés, une garantie de revenu partiellement prise en charge par un subventionnement public des heures chômées.

Durant la crise, L'Allemagne a renforcé son dispositif, essentiellement à travers l'assouplissement des conditions d'éligibilité, l'allongement de la durée maximale d'indemnisation et la réduction du coût pour l'employeur. S'en est suivi un recours plus important au chômage partiel qui croît de près de 3,2 points contre 1 point en France entre 2007 et 2009. En fin de période, le chômage partiel touche près de 1,44 million de salariés allemands contre 0,27 million de salariés français. Dans les deux pays, il a été principalement utilisé par les grandes entreprises essentiellement dans l'industrie, conduisant à une réduction moyenne d'heure travaillée d'environ un tiers du temps de travail. Toutefois, la durée moyenne d'un épisode de chômage serait au moins deux fois plus longue en Allemagne qu'en France. En définitive, les premiers éléments de bilan suggèrent une hausse persistante du chômage partiel de longue durée en Allemagne depuis la crise. Le coût total du dispositif s'est élevé entre 2007 et 2010 à 9,5 milliards d'euros en Allemagne contre 1,1 milliard en France.

Les différences d'intensité de recours au chômage partiel entre les deux pays s'expliquent par de multiples manières. En premier lieu, le choc conjoncturel a été plus fort en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009, contribuant à un recours plus prononcé au dispositif en Allemagne. Par ailleurs, la bonne situation financière des entreprises allemandes dans un contexte de rareté de la main d'œuvre qualifiée leur a permis *a priori* de retenir leurs salariés en emploi même partiel malgré la baisse de l'activité. Enfin le dispositif français s'avère relativement complexe, ce qui en limite l'attrait : les obligations associées à la mise en œuvre du chômage partiel sont plus contraignantes, un délai administratif de 20 jours était lié en vigueur jusqu'en mars 2012, l'indemnité légale de chômage partiel n'est que partiellement remboursée à l'employeur par l'État et la formation en cas de chômage partielle demeure à la charge de l'entreprise.

En conclusion, s'il est encore trop tôt pour évaluer si le recours au dispositif de chômage partiel a constitué un avantage pour l'Allemagne notamment en termes de reprise de l'emploi après la crise, jusqu'ici, les gains en termes de baisse du chômage et de capacité des entreprises à maintenir intacte leur force de travail semblent manifestes. Toutefois, la prolongation du subventionnement du chômage partiel à des conditions avantageuses jusqu'à fin 2012 en Allemagne pourrait s'avérer problématique en limitant son rapport coût-efficacité. Le maintien du dispositif à un niveau supérieur au niveau pré-crise pourrait également indiquer l'existence d'effets de déplacement et d'effets d'aubaine.

Nonobstant, la réforme du dispositif en France entamée en 2008 semble s'inspirer du modèle allemand afin d'y assurer une meilleure réactivité à la conjoncture et une diminution du coût supporté par les employeurs.

## Summary

# The German Labour Market Changes

## 1. Overhaul of labour market institutions and the Hartz reforms

### 1.1. Encourage recipients of unemployment benefits to return to work

#### 1.1.1. Reform of services

The Hartz reforms reorganised the old system of services in order to encourage a return to employment primarily by limiting the amount of benefits and limiting the right to refuse employment. The new policy has two pillars: unemployment payments that are proportional to previous income (AC-I) for which the period of reduced payments varies between 12 and 18 months depending on how long contributions were made and which must include at least 12 out of the last 24 months, and a lump-sum unemployment allocation that is subject to personal resources and the ability to work (AC-II). This reform also tightened conditions for refusing employment, with those on unemployment required to accept certain job offers depending on the length of unemployment or face reduced or no benefits. The evaluations found this reform had a small impact on the employment rate and growth, with impact dependent on the gender and family situation of the individuals concerned.

#### 1.1.2. Promote creation of private businesses

Since 2006, a programme to promote creation of private businesses offers AC-I recipients a startup grant that combines 15 months of unemployment payments and a lump-sum benefit of €300 for social

contributions, with the latter alone continuing for an additional six months. Overall, the evaluations found a very positive average effect over the long term: recipients who were likely to lose unemployment benefits after 56 months increased by 15.6% while the probability of being employed increased by 22% compared with non-participants with similar characteristics.

### *1.1.3. Jobs for one euro*

Temporary employment opportunities with a public interest are offered to AC-II recipients with a particularly weak professional background to improve their prospects for employment. In addition to payments, participants receive additional income of one to two euros for each hour worked. The evaluations found it was moderately effective in helping recipients locate work, especially with regard to other measures that were likely to encourage job creation.

### *1.1.4. Bonus for returning to work*

A monthly bonus that cannot exceed the amount of the unemployment benefit may be paid for 24 months to AC-II recipients who accept a job for which contributions are required or start a business. An evaluation of individuals who started their own business found that the probability of not being on the unemployment rolls after two years increased by 20%.

## **1.2. Increasing effectiveness of employment services**

In order to improve the effectiveness of employment agencies, quantitative objectives are set for each local employment agency, which is also granted greater autonomy and new resources, including employment centres, access to private service providers and the option of offering placement coupons.

### *1.2.1. Creation of employment centres*

New employment centres supervised by local employment agencies and municipalities ensure follow-up with AC-II recipients for registration, confirmation of services, placement and assignment to the various programmes. Each recipient is assigned an agent who provides information about rights and responsibilities and defines an individualised strategy for the job search.

### *1.2.2. Introduction of placement and training coupons*

Upon request, the recipient is entitled to one placement coupon to seek assistance from a private placement agency. The recipient selects the agency, who can refuse the recipient. It receives a bonus upon hiring and on the six-month anniversary of placement. In practice,

only 9% of the coupons are used, although they seem quite effective, since the recipient of a coupon has 6.5% higher chance of finding a job after twelve months.

With training coupons, recipients can seek free assistance from private certified training organisations, which creates competition among providers that is supposed to improve their effectiveness. Despite a strong blocking effect, the coupons have a slight improvement in the effectiveness of public training programmes and a significant impact on pay.

### **1.3. Stimulate demand for workers**

To stimulate demand for workers, the reforms sought to liberalize the labour market.

#### *1.3.1. Liberalisation of temporary work*

While maintaining the principle of equal pay and treatment, legislation on temporary work was liberalised. The evaluations however seem to highlight significant substitution effect between permanent and temporary work.

#### *1.3.2. Relaxation of job protection*

Job protection based on fixed-term employment contracts and assurance of no layoffs was relaxed for certain types of workers. Measures relating to contract lengths appear to have had no significant impact on the types of contracts that were signed.

#### *1.3.3. Reduction in labour costs*

Wage subsidies were granted to firms hiring workers facing economic hardship and new types of jobs were created. Workers were offered “mini-jobs”, part-time jobs at low pay but exempt from employee income taxes, or “midi-jobs” exempt from a share of employer and employee contributions. This reform appears to have limited short-term benefits, including for secondary employment.

## **2. A system of labour relations based on legislation and collective bargaining**

Labour relations in Germany rely on two pillars: legislation and collective bargaining.

If employees enjoy strong protection against layoffs, use of the fixed-term contract has been made more flexible. A 48-hour workweek is authorised which can be reduced by collective agreements within an industry. Finally, joint decision-making is the most specific Ger-

man law: employees of firms with more than five employees may be part of a professional council that must be informed as necessary of any individual or collective decisions and may sign agreements with management that supplement collective agreements.

While the system of collective bargaining closely resembles the French system, certain significant differences should be mentioned: there is no minimum wage while funding of unions relies more on dues paid by members, who are actually more numerous than in France.

In the end, wage inequalities have increased considerably since the 1990's while labour costs stagnated between 2000 and 2008 after increasing since the 1970's. In addition to worker qualification and the change in the age pyramid, institutional changes played a substantial role in this phenomenon.

### 3. Comments

Gilbert Cette has observed that Germany has experienced employment stability despite a decrease in GDP that is twice that of France. Beyond the Hartz reforms, he analyses to what extent the differing reliance on short-time working, the agreement to reduce working hours and pay and the link between protecting jobs and people also contribute to this good performance. In 2009, when short-time working affected some 300,000 workers in France, it involved nearly 1.5 million workers in Germany, providing short-term relief from the recession's effects on employment. In addition, numerous industrial sector agreements provided temporary reductions in working hours and pay in exchange for assurances of job security and no layoffs. In general, the agreements provide that the reduction in wages is proportional to the reduction in working hours; however, such agreements are clearly part of a policy of protecting jobs rather than people. These measures protecting jobs during the recession offset the extensive flexibility introduced by the Hartz reforms. This improved link between protecting workers and protecting jobs could be applied in France provided that the link between employment contract and collective agreement is redefined using regulations to the advantage of collective agreement law.

Michel Didier presents two German particularities that also undoubtedly contribute to the paradigm shift that favours the efficiency of the German labour market. First, the ability to conduct negotiations on jobs, wages and working hours both by industrial sector and by firm in part explains wage restraint. Secondly, the overall macroeconomic policy for competitiveness assumed by all parties contributes to increasing the performance of German firms, especially for exports.



## 4. Supplement

Perrine Fréhaut compares government measures on short-time working in Germany and France, which appear to have played a significant role in Germany's remarkable ability to maintain employment levels during the recession.

Short-time working measures give firms in difficulty the opportunity to link a temporary reduction in their business to reduced working hours and wages for their employees. During the period of short-time working, work contracts are maintained but temporarily suspended with employees receiving an income guarantee that is partially paid out of a public fund for the unworked hours.

During the recession, Germany strengthened its measures, basically by relaxing eligibility conditions, extending the maximum remuneration period and reducing the cost for the employer. Greater reliance on short-time working followed, with an increase of nearly 3.2 percentage points compared with 1 percentage point in France between 2007 and 2009, involving, by the end of the period, nearly 1.44 million German employees compared with 0.27 million French employees. In both countries, short-time working was primarily used by large industrial firms resulting in an average reduction in working hours of around one third. The average period for unemployment was at least twice as long in Germany, extending to nearly five months. The initial results suggest that there has been a persistent increase in long-term short-time working in Germany since the recession. The total cost of the measure between 2007 and 2010 amounts to €0.5 billion in Germany and €1.1 billion in France.

There are numerous explanations for the higher reliance on short-time working in Germany. In the first place, the recession had a much greater impact on Germany than France in 2009, necessitating greater reliance on the measure to lessen the impact. In addition, the good financial situation of German firms at a time when the supply of qualified workers was limited led them to retain their employees on a part-time basis despite decreased business activity. The French approach appears relatively complex, thus limiting its attractiveness: requirements associated with implementing short-time working are more restrictive, an administrative delay of 20 days was required for authorisation until March 2012, the government provides the employer only partial reimbursement of compensation for short-time working and the firm alone pays for training in the event of short-time working.

In conclusion, while it is still too early to evaluate if reliance on short-time working measures amounted to an advantage for Germany, especially in terms of return to employment after the recession, benefits in terms of reducing unemployment and the ability of firms

to retain workers are obvious. Extending funding with advantageous conditions for short-time working in Germany until late 2012 may however prove problematic by limiting the cost-effectiveness ratio. Maintaining the measures at a higher level than before the recession may also indicate the presence of displacement and windfall effects.

Nevertheless, the reform of the policy begun in France in 2008 appears to borrow from the German model to provide an improved response to economic conditions and a reduction in costs borne by employers.