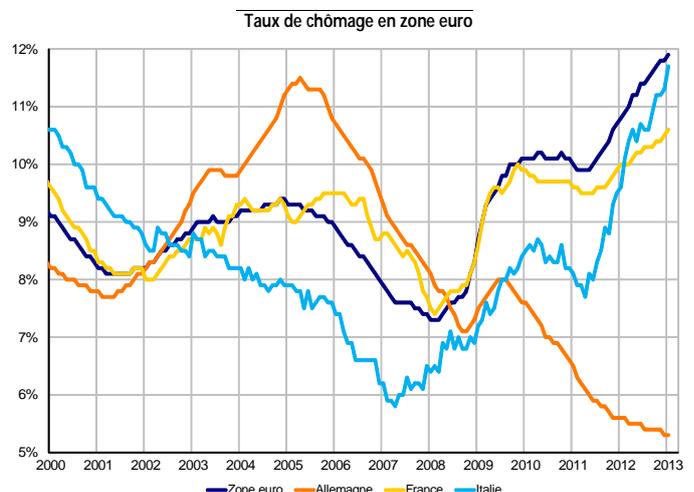


Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ?

- Depuis 2005, l'économie allemande a créé 2,5 millions d'emplois, correspondant majoritairement à des emplois à temps partiel, à des contrats intérimaires ou à durée déterminée. Cette progression de l'emploi a conduit à une baisse de 5 points du taux de chômage, actuellement à 5,3 % au sens du Bureau International du Travail (BIT), soit un plus bas historique.
- Les réformes structurelles sur le marché du travail engagées au début des années 2000 dans ce pays sont l'une des explications souvent avancée de ce « miracle allemand ». Celles-ci répondaient à une conjoncture économique morose, avec une croissance en berne, un taux de chômage élevé (près de 10 %) et une baisse de la population en âge de travailler. En 2002, la commission Hartz pour la modernisation du marché du travail a proposé des pistes de réformes, inscrites dans la logique *fördern und fordern* (« inciter et exiger »). Ces réformes ont été déclinées en quatre lois visant à renforcer la recherche d'emploi, inciter les chômeurs à accepter un emploi et encourager l'activité professionnelle, notamment pour les femmes et les seniors. Les réformes Hartz ont été par ailleurs complétées notamment par un raccourcissement de la période d'indemnisation du chômage, la fermeture des options de départ anticipé à la retraite et une baisse des charges sociales patronales.
- Ces réformes ont fortement affecté le fonctionnement du marché du travail allemand. Les évaluations disponibles des réformes Hartz concluent globalement à un impact significatif sur le marché du travail, lié principalement à une meilleure adéquation entre offre et demande de travail et des incitations à travailler accrues. L'action concertée sur plusieurs leviers (renforcement de l'accompagnement, baisse des prélèvements sur le travail et réduction des revenus de remplacement) aurait favorisé le retour à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.
- Cette performance sur le front de l'emploi doit pourtant être pondérée par la hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté en Allemagne. Le taux de pauvreté a augmenté nettement entre 2000 et 2005, de 12,5 à 14,7 %. La hausse est particulièrement marquée pour les personnes en emploi et plus encore pour celles au chômage. Ceci reflète au moins en partie des effets de structure : les réformes Hartz ont remis en emploi des personnes sur des contrats temporaires ou à temps partiel, ne leur permettant pas de dépasser le seuil de pauvreté.
- Enfin, le faible impact sur le marché du travail de la crise 2008/2009, malgré l'ampleur de la récession allemande, serait lié seulement en partie à ces réformes. Ce résultat s'explique surtout par des mesures d'urgence visant à accroître la flexibilité de la durée du travail (activité partielle, utilisation des comptes épargne temps...), elles-mêmes facilitées par la qualité du dialogue social, et par la volonté des entreprises allemandes d'éviter les pertes de capital humain dans un contexte de tension sur les ressources en main d'œuvre.

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère du Commerce Extérieur.



Source : Eurostat, derniers points : janvier 2013.

1. Les réformes Hartz ont principalement visé à limiter la durée du chômage *via* l'activation des demandeurs d'emploi

La commission pour la modernisation du marché du travail (*Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) dite commission Hartz, du nom de son président Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen, a été installée par le Chancelier Gerhard Schröder en mars 2002. Le contexte économique était alors difficile : activité en ralentissement depuis 2000 avec une croissance nulle en 2002, taux de chômage en hausse. Celui-ci était supérieur à la moyenne en zone euro et constitué en grande partie de chômage de longue durée.

De façon plus structurelle, l'Allemagne se singularisait également par le vieillissement marqué de sa population, conséquence de son faible taux de fécondité et par le léger recul de la population en âge de travailler depuis 2000, alors même que cette population progressait dans l'ensemble de la zone euro.

Dans ce contexte, les principaux objectifs assignés aux réformes Hartz étaient de réduire le chômage et d'augmenter les incitations pour la frange de la population la plus éloignée du marché du travail, notamment les femmes et les seniors.

La commission Hartz avait pour mandat de proposer des évolutions concernant les institutions du marché du travail et les services offerts aux demandeurs d'emploi. Elle a privilégié un axe de réflexion particulier qui visait à **réduire la durée individuelle de chômage grâce à un renforce-**

ment des incitations à chercher activement un emploi et à un placement plus rapide et plus efficace. Elle a proposé des pistes de réformes, s'inscrivant dans la logique *fördern und fordern* (« inciter et exiger »). Le gouvernement Schröder a décliné ces préconisations en quatre lois, qui ont modifié en profondeur le fonctionnement du marché du travail allemand (cf. encadré 1).

Face à la situation conjoncturelle déprimée sur le front de l'emploi au début des années 2000, d'autres réformes du marché du travail, venant compléter les réformes Hartz, ont été menées en Allemagne :

- janvier 2002 : réforme Job-AQTIV qui a amélioré le profilage qualitatif des demandeurs d'emploi et a permis l'utilisation de manière plus efficace des politiques actives du marché du travail ;
- février 2006 : réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage de 26 à 12 mois pour les moins de 55 ans et de 32 à 18 mois pour les 55 ans et plus ;
- janvier 2007 : hausse de 3 points du taux maximal de la TVA en partie contrebalancée par une baisse des cotisations sociales ;
- 2006-2010 : abandon progressif des options de départ anticipé à la retraite pour inciter les seniors à se maintenir en activité.

Encadré 1 : Principales réformes du marché du travail dans les années 2000^a

- **Hartz I (janvier 2003) a facilité la formation des demandeurs d'emploi et le reclassement des chômeurs**, avec la création par exemple des *Personal Service Agenturen* (PSA), agences d'intérim rattachées aux agences du service public de l'emploi. Cette loi a également renforcé le régime de droits et devoirs des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi : en particulier, la charge de la preuve incombe dorénavant au demandeur d'emploi en cas de refus d'une offre d'emploi, c'est-à-dire qu'il doit prouver lui-même le caractère non acceptable de l'emploi. Enfin, la loi a étendu les possibilités de recours au travail temporaire en supprimant la durée maximale de mission (qui était de 24 mois auparavant) et en ouvrant des possibilités de dérogation à l'obligation d'égalité de traitement et de rémunération entre intérimaires et salariés permanents.
- **Hartz II (avril 2003) a essentiellement créé une nouvelle aide facilitant la création d'entreprise par les chômeurs** (*Ich-AG*, fusionnée en 2006 avec l'allocation de transition *-Überbrückungsgeld-* en un nouveau programme : *Gründungszuschuss*) et élargi la gamme des emplois dits « marginaux » (*mini-job* et *midi-job*, voir encadré 2).
- **Hartz III (janvier 2004) a réformé le service public de l'emploi**, dorénavant nommé *Bundesagentur für Arbeit* (BA) par une modification des structures de pilotage au niveau fédéral, une plus grande autonomie locale et une réorganisation des agences afin d'augmenter le taux d'encadrement des demandeurs d'emploi. Elle a également organisé la fusion des dispositifs de contrats aidés ABM (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, mesures d'aides à l'emploi) et SAM (*Strukturanpassungsmaßnahmen*, programme d'adaptation des structures) et réduit leur durée maximale. En outre, les conditions d'indemnisation du régime d'assurance chômage ont été durcies : la période d'affiliation minimale requise est passée de 12 mois dans les trois années précédant l'inscription à 12 mois dans les deux ans.
- **Hartz IV (janvier 2005) a rationalisé deux dispositifs proches : l'assistance chômage** (*Arbeitslosenhilfe*), qui était une allocation réservée aux chômeurs en fin de droits et proportionnelle à leur salaire de référence et l'aide sociale, dispositif d'assistance forfaitaire qui visait à lutter contre la pauvreté en garantissant un revenu minimum. La loi Hartz IV a supprimé le régime d'assistance chômage, revalorisé l'aide sociale (*Arbeitslosengeld II*) et l'a conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion avec l'agence pour l'emploi ou le service communal^b. Les chômeurs en fin de droits ont ainsi vu leur situation financière considérablement dégradée^c. Cette loi a également créé un nouveau dispositif d'insertion dans le secteur non marchand (*ein-euro-jobs*) : le bénéficiaire continue de percevoir son allocation en plus d'une « compensation » d'au moins un euro de l'heure pour un travail d'utilité publique.

a. Kramarz F., A. Spitz-Oener, C. Senfleben et H. Zwiener, (2012), « Les mutations du marché du travail allemand », Rapport du CAE n° 102.

b. Parallèlement à la signature de ce contrat, les ayants-droit des allocataires capables de travailler ont l'obligation de s'inscrire au chômage et sont fortement incités à rechercher activement un emploi.

c. Avant la réforme, un chômeur en fin de droits sans enfant touchait une allocation représentant 53 % de son salaire de référence (diminuant de 3 % chaque année). En 2013, il a droit à l'aide sociale, d'un montant de 382 € mensuel, hors prise en charge des coûts de logement. Cette prestation est partiellement cumulable avec des revenus d'activité, même si le caractère incitatif est limité : après une franchise sur les 100 premiers euros, un taux de réduction de 80 % est retenu jusqu'à 800 € puis 90 % au-delà.

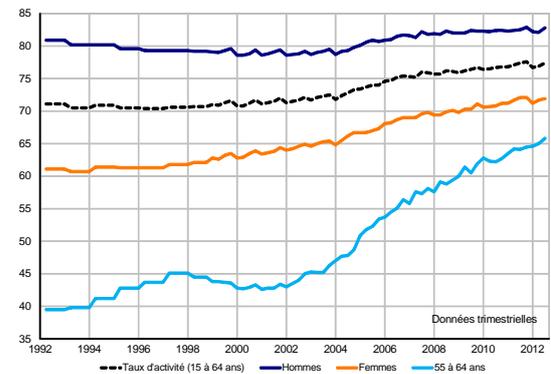
2. Les réformes ont été suivies d'une hausse significative de la participation au marché du travail et de l'emploi, d'une baisse importante du chômage et de l'accroissement de l'emploi précaire

Le taux de participation a connu une très forte progression depuis le début de la décennie 2000. Cette hausse du taux de participation résulte sans doute du fait que les conjoints des allocataires de prestations sociales ont été fortement incités à rechercher un emploi et à s'inscrire officiellement au chômage (Hartz IV). Conjugué à l'abandon progressif des options de départ anticipé à la retraite, l'impact de cette politique se reflète dans l'évolution de la population active : entre 2004 et 2011, malgré une baisse de 1,3 % de la population en âge de travailler, la population active a augmenté de 4,9 %, portée par la hausse de 4,6 points du taux de participation. Cette hausse est particulièrement importante chez les seniors (+16,2 points, cf. graphique 1) et chez les femmes (+6,0 points contre +3,3 points pour les hommes) pour lesquelles la période marque une accélération par rapport à la tendance haussière.

Le taux d'emploi¹ a également fortement augmenté en raison essentiellement des créations d'emplois dits atypiques². Depuis 2004, le taux d'emploi a progressé de plus de 7 points, passant de 64,9 % à 72,4 % au 1^{er} semestre 2012. L'économie allemande a ainsi créé 2,5 millions d'emplois, correspondant majoritairement à des emplois atypiques. L'emploi intérimaire, peu important en Allemagne jusqu'au début des années 2000, a été multi-

plié par 2,7 (de 331 000 personnes en 2003 à 882 000 en 2011). L'emploi salarié à temps plein a très légèrement progressé (+2,4 % entre 2004 et 2011) tandis que l'emploi à temps partiel a progressé de 33 %. Le taux d'emploi à temps partiel allemand est désormais le plus élevé de la zone euro après les Pays-Bas. Les emplois aidés (*mini/midi jobs, ein-euro-jobs*-cf. encadré 2-) n'expliquent que marginalement la hausse de l'emploi total.

Graphique 1 : taux d'activité par sexe et par âge (en % de la population en âge de travailler de 15 à 64 ans)



Source : Eurostat, derniers points : T3 2012.

Encadré 2 : *mini-Jobs, midi-Jobs, ein euro Jobs*

Mini-jobs et *midi-jobs* désignent des contrats à salaire modéré, qui correspondent à un faible nombre d'heures travaillées. Les *mini-jobs* existaient avant les lois Hartz, la loi Hartz II a augmenté leur plafond maximum de salaire de 325 € à 400 € mensuel et a créé un échelon supérieur, les *midi-jobs*, avec une limite de salaire de 800 €.

Les *mini-jobs* sont soumis à des cotisations sociales salariales nulles ou réduites. Le taux de cotisations patronales pour un emploi rémunéré en-dessous de 400 € mensuel est supérieur à celui d'un emploi salarié « normal » (environ 28 % au lieu d'environ 20 %, taux de cotisation patronal de droit commun). Une personne en *mini-job* n'a pas de droit au chômage et elle a des droits optionnels à la retraite : si le salarié en *mini-job* le souhaite, il peut s'acquitter d'une cotisation-retraite réduite de 4,9 % qui ouvre des droits similaires aux cotisations de droits communs. Un emploi *mini-job* n'ouvre pas de droits maladie dans la mesure où l'employeur ne verse pas de cotisations sociales à l'assurance-maladie. La personne peut néanmoins bénéficier d'une couverture maladie si elle a une autre activité qui lui ouvre des droits ou si elle reçoit des droits d'une autre personne de sa famille.

Les *midi-jobs* sont soumis à un barème progressif de cotisations sociales jusqu'à atteindre le taux plein lorsque le salaire atteint 850 €. Une personne en *midi-job* a globalement les mêmes droits qu'un salarié soumis pleinement à cotisations sociales.

Une croissance marquée de ces dispositifs, ainsi que des *ein-euro jobs* (dispositif d'insertion dans le secteur non marchand créé par la loi Hartz IV dans lequel le bénéficiaire continue de percevoir son allocation en plus d'une « compensation » d'au moins un euro de l'heure pour un travail d'utilité publique), peut être observée depuis 2004 :

- les effectifs en *mini-jobs* exercés en sus d'une activité rémunérée (déjà comptabilisés dans les chiffres d'emploi du fait de leur activité principale) ont fortement progressé, de 840 000 personnes, passant de 1,69 million de personnes en 2004 à 2,53 millions en 2011 ; ceux exercés comme seule activité ont en revanche augmenté de seulement 81 000 entre 2004 et 2011 (à 4,9 millions, dont 66 % de femmes) ;
- les effectifs en *midi-jobs* ont crû de 1,19 million en 2007 à 1,37 million en 2011 (dont 74 % de femmes) ;
- dès leur première année pleine d'existence, en 2005, les personnes occupants des *ein-euro-jobs* ont été plus de 200 000 ; le dispositif a continué de monter en charge jusqu'en 2009, avec plus de 320 000 emplois de ce type, puis a enregistré un fort recul en 2011, à 188 000.

a. Au 1^{er} janvier 2013, le plafond de *mini-job* a été relevé à 450 €, celui des *midi-job* à 850 €.

(1) Rapporté le nombre de personnes en emploi à la population en âge de travailler (15-64 ans).

(2) Emplois à temps partiel soumis à cotisations sociales, intérim et CDD, *mini-jobs* et *midi-jobs* (cf. encadré 2).

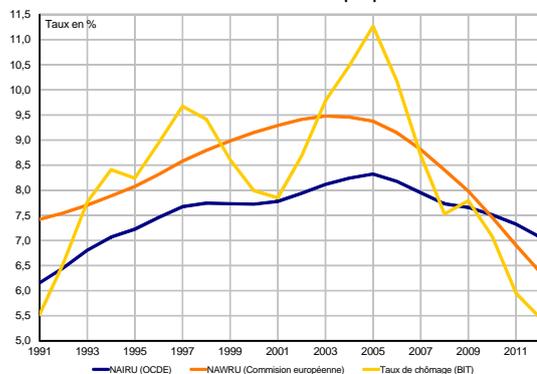
3. Les études disponibles concluent globalement à un impact significatif des réformes pour réduire le chômage structurel et inciter au retour à l'emploi

Les réformes Hartz, ainsi que les autres réformes structurelles prises au cours de la décennie 2000, avaient pour finalité de réduire le taux de chômage structurel, c'est-à-dire le taux de chômage qui est atteint lorsque l'économie est à son niveau d'équilibre (niveau d'utilisation moyen au cours du cycle économique des capacités de production).

Au regard des estimations disponibles, notamment celles des organisations internationales, le chômage structurel se serait replié en Allemagne depuis le milieu de la décennie 2000 (cf. graphique 2). Cette analyse est confirmée par la forte baisse du taux de chômage sans que le taux d'emploi vacant n'augmente significativement. La courbe de Beveridge illustre ce phénomène en s'étant déplacée vers la gauche (cf. graphique 3), traduisant un meilleur appariement entre offre et demande sur le marché du travail.

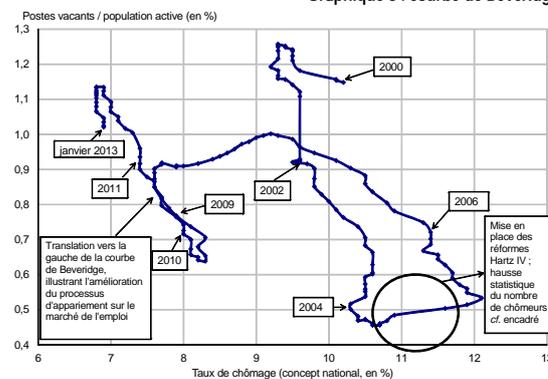
Le rôle joué par les réformes Hartz dans ces évolutions reste toutefois difficilement quantifiable.

Graphique 2 : NAIRU et NAWRU³



Sources : OCDE, Commission européenne, Destatis.

Graphique 3 : courbe de Beveridge



Source : Bundesagentur für Arbeit, dernier point : janvier 2013.

3.1 Les évaluations macroéconomiques des réformes Hartz concluent globalement à un impact significatif dans le sens d'une réduction du chômage structurel et d'un accroissement de la participation au marché du travail

Les études macroéconomiques disponibles indiquent des effets positifs de ces réformes sur le marché du travail allemand.

Hertweck et Sigris⁴ indiquent une amélioration de l'appariement entre l'offre et la demande de travail. Depuis 2005, les flux d'entrée au chômage n'expliqueraient plus que la moitié des variations du taux de chômage, contre 60 % jusqu'au début des années 2000. Ceci signale à la fois un accroissement des flux de sortie du chômage et des pertes d'emploi devenues moins cycliques.

Les études de Fahr et Sunde⁵ et Klinger et Rothe⁶ corroborent cette analyse. En estimant des fonctions d'appariement, elles indiquent que les trois premiers volets des réformes Hartz auraient accéléré le processus d'appariement sur le marché du travail avec une réduction de la durée moyenne de chômage de l'ordre de 20 %. Selon la première étude, l'impact est plus fort dans l'industrie ; et la réorganisation du service public de l'emploi (Hartz III) accroît les effets positifs des réformes Hartz I et II. Selon la deuxième étude, les chômeurs de longue durée ont plus bénéficié des réformes Hartz que les chômeurs de courte durée : après les réformes, le fait d'être au chômage depuis plus d'un an a un moindre impact négatif sur le retour à l'emploi. Toujours selon Klinger et Rothe, les effets positifs des réformes sur le marché du travail auraient continué à monter en charge pendant la crise, ce qui aurait contribué au quasi-maintien de l'emploi sur cette période (cf. partie 5).

Enfin, en réformant le régime d'assistance chômage, Hartz IV a accru les incitations à travailler. Ainsi, les chômeurs auraient accru leurs recherches d'emploi (candidatures spontanées, ...) et accepté davantage de concessions salariales lors des entretiens d'embauches selon l'enquête réalisée par Kettner et Rebien⁷. Les changements dans le comportement d'inscription au chômage induits par cette réforme (cf. encadré 3) rendent cependant difficile l'évaluation de ce 4^e volet. Les seules études disponibles reposent ainsi sur des simulations *ex ante* qui indiquent que les effets de Hartz IV seraient positifs sur l'emploi mais d'une ampleur relativement incertaine.

- (3) Le NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) est le taux de chômage n'augmentant pas le rythme de l'inflation. Le NAWRU (*Non-accelerating wage rate of unemployment*) est le taux de chômage ne provoquant pas une accélération des salaires. Les deux concepts sont proches et sont tous deux utilisés comme une mesure du taux de chômage structurel.
- (4) Hertweck, M. et O. Sigris, (2012), "The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany", *Working Paper Series* 2012-38, University of Konstanz, Department of Economics.
- (5) Fahr R. et U. Sunde, (2006), "Did the Hartz Reforms speed-up job creation? A macro-evaluation using empirical matching functions", *IZA Discussion Paper* No 2470, Bonn.
- (6) 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*, Nr. 29/2007, Nürnberg.
- (7) Kettner A. et Rebien S., (2007), "Hartz IV-Reform : Impulse für den Arbeitsmarkt", *IAB-Kurzbericht* N.19-2007, Nürnberg.

Le modèle de micro-simulation de Franz et al.⁸ indique que les changements d'offre de travail induits par Hartz IV pourraient engendrer la création de 45 000 emplois supplémentaires une fois le bouclage macroéconomique pris en compte. En comparant la générosité des transferts aux personnes privées d'emploi dans différents pays, l'OCDE⁹ estime que cette réforme aurait des effets bien plus importants en permettant une baisse du taux de chômage structurel de 0,5 point. Enfin, Krebs et Scheller¹⁰ évaluent cette baisse à 1,4 point en utilisant un modèle de marchés incomplets avec chômage frictionnel calibré sur l'économie allemande.

Ces analyses ne permettent pas toutefois de mesurer la qualité des emplois créés et leur pérennité (cf. partie 4).

3.2 Les évaluations microéconomiques des réformes Hartz ont mis en évidence que l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les emplois aidés dans le secteur marchand ont aidé significativement le retour à l'emploi

Les réformes Hartz III et IV ont permis d'augmenter le temps consacré à chaque chômeur par son conseiller : celui-ci aurait en moyenne doublé entre 2004 et 2009. Le renforcement de l'accompagnement aurait permis d'accélérer leur retour à l'emploi engendrant des économies supérieures aux dépenses additionnelles engagées selon le rapport d'évaluation de la réforme Hartz IV¹¹. Les subventions aux emplois dans le secteur marchand (*Eingliederungszuschüsse*) ont par ailleurs un effet important sur le retour à l'emploi au niveau individuel. Bernhard et al.¹² estiment en effet que les chômeurs de longue durée bénéficiaires de ce type de contrat, d'une durée de 4 à 6 mois, ont une probabilité de 70 % d'être encore en emploi vingt mois après l'entrée dans le dispositif contre seulement 30 % pour des demandeurs d'emploi ayant des caractéristiques semblables mais n'ayant pas bénéficié du dispositif. Toutefois, cet effet important au niveau individuel masque sans doute des effets d'aubaine pour les employeurs (l'embauche aurait été réalisée sans subvention) et des

effets de substitution (en l'absence de subvention, l'employeur aurait embauché une autre personne).

Les **stages en entreprise** (*betriebliche Trainingsmassnahmen*) et l'**aide à la création d'entreprise** (*Grundungszuschüsse*) ont également un effet important sur la sortie du système d'allocation : Jozwiak et Wolff¹³ estiment l'effet du premier dispositif à des valeurs comprises entre 13 et 19 points de pourcentage de plus sur la probabilité de sortie du système d'allocation, selon les sous-populations, valeurs atteintes rapidement et relativement stables dans le temps. Nivorozhkin et Wolff¹⁴ évaluent l'effet du deuxième instrument à 20 points de pourcentage en moyenne vingt mois après l'entrée dans le programme. L'effet des dispositifs de formation continue (*Förderung der beruflichen Weiterbildung*) peut être significatif (jusqu'à 13 points de pourcentage) mais ne se manifeste en moyenne que 2 ans et demi après l'entrée dans le dispositif (Bernhard et Kruppe¹⁵).

L'orientation vers un opérateur privé de placement, les « formations » courtes (rédaction d'un C.V., préparation d'entretien, création d'entreprise,...) et les *Ein-Euro-Jobs* ont en revanche des effets décevants (cf. Bernhard et Wolff¹⁶ ; Wolff et Jozwiak¹⁷ et Hohmeyer et Wolff¹⁸), ce qui pourrait s'expliquer avant tout par un ciblage encore perfectible. L'impact des différents dispositifs est en effet positif et élevé pour les demandeurs d'emploi faisant face à des obstacles importants à la réinsertion (les personnes plus âgées, celles n'ayant pas de diplôme, les immigrés, les chômeurs depuis plus de deux ans, ou encore les Allemands de l'Est)¹⁹ et les personnes orientées vers les différents programmes ne sont en général pas celles sur lesquelles son effet potentiel est important (cf. Huber et al.²⁰).

Enfin, le rapport d'évaluation des lois Hartz I à III remis au Parlement en février 2006 a conduit à la suppression des agences d'intérim rattachées aux agences du service public de l'emploi (*Personal Service Agenturen*). En effet, celles-ci ne permettaient pas d'accélérer le retour à l'emploi malgré leur coût important.

(8) Franz W., N. Guertzgen, S. Schubert et M. Clauss, (2011), "Assessing the employment effect of the German welfare reform: an integrated CGE-microsimulation approach", *Applied Economics*, Volume 44, Issue 19, pages 2403-2421.

(9) Economic Survey: Germany (2008), OECD, Paris.

(10) Krebs T. et M. Scheffel, (2013), "Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany", *IMF Working Paper WP/13/42*.

(11) Voir Bundesministerium für Arbeit und Soziales, (2008), "Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach §6c-SGBII", Berlin, 9 décembre 2008 et ZEW, IAQ, TNS Emnid, "Abschlussbericht - Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse", Projekt Nr. 01/06, Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld, Mai 2008.

(12) Bernhard S., M. Brussig, H. Gartner et S. Gesine, (2008), "Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen", *IAB-Kurzbericht*, Nr.12-2008, Nürnberg.

(13) Jozwiak E. et J. Wolff, (2007), "Wirkungsanalyse : Kurz und bündig - Trainingsmassnahmen im SGB II", *IAB-Kurzbericht*, Nr.24/2007, Nürnberg.

(14) Nivorozhkin A. et J. Wolff, (2008), "Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed in Germany", *IAB-Diskussion Paper*, Nr. 20/2008, Nürnberg.

(15) Bernhard, S. et T. Kruppe, (2012), "Effectiveness of further vocational training in Germany", *IAB-Diskussion Paper*, Nr.10/2012, Nürnberg.

(16) Bernhard S. et J. Wolff, (2008), "Contracting-out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?", *IAB-Diskussion Paper*, Nr. 05/2008, Nürnberg.

(17) Wolff J. et E. Jozwiak, (2007), "Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany?", *IAB-Diskussion Paper*, Nr. 29/2007, Nürnberg.

(18) Hohmeyer, K., Wolff, J., (2007), A fistful of Euros, "Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt ?", *IAB Discussion paper*, N°32/2007, Nürnberg.

(19) Voir notamment la synthèse de Heyer, G., S. Koch, G. Stephan, J. Wolff, (2011), "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik", *IAB-Diskussion Paper* Nr. 17/2011, Nürnberg.

(20) Huber M., M. Lechner, C. Wunsch et T. Walter, (2009), "Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare and Increase Work ?", *IZA Discussion Paper* No. 4090, Bonn.

4. Ces bonnes performances sur le front de l'emploi se sont accompagnées d'une hausse des inégalités et de la pauvreté

Si l'évaluation de l'effet des réformes Hartz sur la pauvreté et les inégalités est rendue relativement difficile par la rareté des données et des travaux sur le sujet, le simple examen de l'évolution des inégalités et de la pauvreté en Allemagne peut donner des éclairages, notamment en l'inscrivant dans une perspective temporelle plus longue ou en la comparant à d'autres pays.

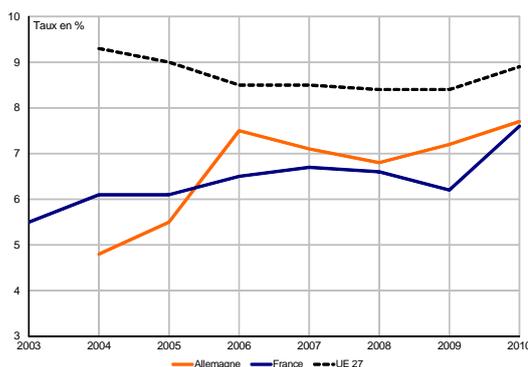
Depuis le début des années 2000, les inégalités de revenus au sein de la population en âge de travailler ont fortement augmenté en Allemagne, notamment sur la première moitié de la décennie, années de mise en œuvre de l'essentiel des réformes Hartz. Le coefficient de Gini²¹ pour les revenus après redistribution, a progressé de 2,6 points passant de 26,2 en 2000 à 28,8 en 2005. Ce mouvement s'est prolongé depuis, à 29,2 en 2008. Le rapport inter-décile²² est passé de 3,2 à 3,5 entre le milieu des années 1990 et 2008 en Allemagne. Enfin, l'Allemagne est un des rares pays de l'OCDE où le revenu médian réel a stagné entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 et où le revenu réel des ménages du quintile inférieur a diminué sur la même période (-0,3 % en moyenne par an)²³.

Le taux de pauvreté, notamment des personnes en emploi, a également augmenté, tout particulièrement au début des années 2000 : entre 2000 et 2005, le

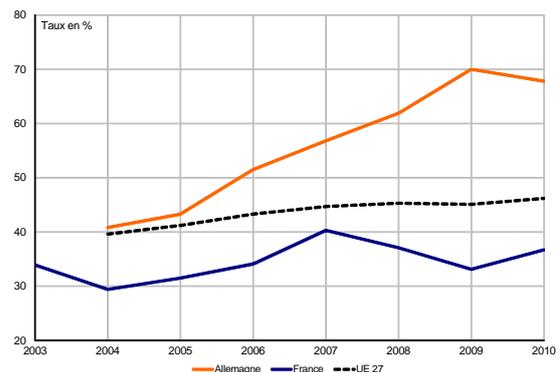
taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian a crû de 2,2 points, de 12,5 % à 14,7 % alors qu'il fluctuait autour de 12 % depuis la décennie 1980. Les réformes Hartz ont notamment accru l'offre d'emploi à très faible temps de travail ce qui a entraîné une augmentation du taux de pauvreté des personnes en emploi. Entre 2004 et 2006, ce taux est passé de 4,8 % à 7,5 % (cf. graphique 4).

C'est pour les chômeurs que l'augmentation de la pauvreté a été la plus marquée : leur taux de pauvreté a augmenté, passant de 41 % en 2004 à 68 % en 2010 (cf. graphique 5). Cette évolution reflète probablement à la fois un effet de structure (sorties du chômage davantage concentrées dans des ménages au-dessus du seuil de pauvreté, passage de l'inactivité au chômage de personnes sous le seuil de pauvreté) et l'effet de la baisse des revenus de remplacement pour les chômeurs de longue durée (réforme Hartz IV). Une part importante des chômeurs de longue durée demeure en effet très difficile à réinsérer. Ainsi, sur les 3,34 millions d'allocataires de l'*Arbeitslosengeld II* à la fin janvier 2011, plus de 40 % (1,42 million) l'étaient sans interruption depuis 2005. Près de deux tiers d'entre eux ont retrouvé un emploi durant cette période mais avec un nombre d'heures ou un salaire horaire insuffisant pour atteindre le niveau du revenu minimum garanti (*Arbeitslosengeld II*).

Graphique 4 : taux de pauvreté des personnes en emploi (en %)



Graphique 5 : taux de pauvreté des personnes au chômage (en %)



Source : EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions).

Notes : Le taux de pauvreté correspond à la part de personnes dont le niveau de vie (après redistribution) se situe en-dessous du seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian). Les données ne sont disponibles pour l'Allemagne qu'à partir de 2004. Il existe une rupture de série en 2007 pour la France. Lecture : En 2010, le taux de pauvreté des personnes en emploi (resp. au chômage) en Allemagne est de 7,7 % (resp. 67,8 %).

(21) Le coefficient de Gini permet de mesurer de façon synthétique les inégalités en donnant une mesure de concentration des revenus. Il est compris entre 0 (parfaite égalité) et 100 (concentration de l'ensemble des revenus chez un seul ménage).

(22) Cet indicateur rapporte le seuil de niveau de vie au-delà duquel se situent les 10 % les plus riches à celui en-deçà duquel se situent les 10 % les plus pauvres.

(23) OCDE, (2008), Croissance et inégalité, Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE.

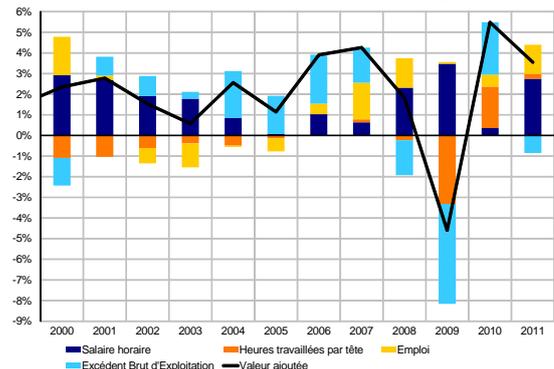
5. La bonne santé actuelle du marché de l'emploi allemand tient vraisemblablement aux réformes menées dans les années 2000 mais également à la qualité du dialogue social qui a permis le développement de dispositifs de flexibilité interne

Durant la crise économique, le marché du travail allemand a fait preuve d'une très grande résilience²⁴. Le taux de chômage (au sens du BIT) n'a quasiment pas augmenté, passant de 7,5 % en 2008 à 7,8 % en 2009, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres grands pays développés et ceci alors même que l'activité s'est très fortement contractée en Allemagne (-6,8 % entre les premiers trimestres de 2008 et de 2009) et que la population active a continué de progresser²⁵. Au total, la résistance de l'emploi et du chômage sur la période a été remarquable. Cette analyse n'est pas remise en cause par le traitement statistique spécifique qui a contribué à réduire durant la crise le chômage mesuré selon le concept national (cf. encadré 3).

Cet ajustement du marché du travail a été réalisé en partie par la baisse des heures travaillées par tête : il a été rendu possible par différents canaux dont le plus emblématique correspond à l'extension de l'activité partielle (*Kurzarbeit*) qui expliquerait à elle-seule 29 % de la baisse des heures travaillées par tête entre 2008 et 2009²⁶. L'utilisation des comptes épargne-temps (21 %), la réduction du temps de travail hebdomadaire réglementé (25 %) et la moindre utilisation des heures supplémentaires (25 %) sont les autres facteurs explicatifs. Pour autant, la masse salariale est restée stable en 2009, de sorte que le maintien de l'emploi s'est opéré au détriment des marges des entreprises (cf. graphique 6), qui avaient sensiblement progressé pendant la période pré-crise.

Les réformes Hartz ont pu en partie contribuer à la résilience de l'emploi en Allemagne. Outre leurs effets sur l'efficacité de l'appariement sur le marché du travail (cf. partie 3), ces réformes ont en effet pu favoriser la modération salariale au travers du durcissement des sanctions et des contrôles (Hartz IV), des incitations au retour à l'emploi (qui diminuent le salaire de réservation) et du fait du développement de nouveaux instruments de politique active du marché du travail (*mini-jobs, midi-jobs, ein-euro jobs*) entraînant une pression à la baisse sur les salaires.

Graphique 6 : décomposition de la croissance de la valeur ajoutée en valeur



Sources : Destatis, calculs DG Trésor.

Encadré 3 : Effets statistiques sur la mesure du chômage

Il existe deux mesures du chômage en Allemagne. Le concept national du chômage est une mesure administrative de l'effectif de demandeurs d'emploi inscrits à l'agence pour l'emploi allemande (*Bundesagentur für Arbeit, BA*). Le chômage au sens du BIT est au contraire calculé à partir d'une enquête, harmonisée au niveau européen (l'enquête sur les forces de travail, EFT, dont la déclinaison française est l'enquête emploi).

Les sources d'évolutions différenciées entre les deux mesures du chômage sont multiples. D'une part, la mesure administrative est dépendante des règles de gestion de l'emploi pour l'emploi alors que le chômage au sens du BIT évolue uniquement avec la conjoncture du marché du travail. D'autre part, les concepts diffèrent assez fortement. Ainsi, est comptabilisée comme chômeur au sens national toute personne (i) qui est inscrite à la BA, (ii) qui travaille moins de 15h par semaine, (iii) et qui désire travailler plus. Un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler (i) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure durant la semaine de référence, (ii) qui est disponible rapidement pour prendre un emploi, (iii) et qui recherche activement un poste. Un chômeur au sens du BIT ne sera pas forcément inscrit à la BA, et une personne inscrite à la BA pas nécessairement chômeur au sens du BIT.

Le chômage au sens national, et dans une moindre mesure celui au sens du BIT, ont été affectés par des chocs purement statistiques au cours de la décennie 2000. Ainsi, par un effet statistique mécanique, la réforme Hartz IV a fortement et instantanément accru le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à la BA (+12,9 % entre décembre 2004 et janvier 2005). Cette évolution fut beaucoup commentée outre-Rhin puisque, pour la première fois, le chômage dépassait la barre des 5 millions de personnes. Elle s'explique essentiellement par l'extension de l'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi pour de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale (ainsi que pour les ayants-droit des allocataires). Cette mesure ne modifiant que progressivement et dans une ampleur bien moindre les comportements de recherche d'emploi, le chômage au sens du BIT n'a pas connu cette même hausse.

À l'inverse, durant la crise, un artefact statistique a contribué à limiter la hausse du chômage au sens national : à compter du 1^{er} janvier 2009, les personnes âgées de plus de 59 ans ayant recherché un emploi sans succès durant au moins un an, ainsi que les personnes bénéficiant d'aides ou de certaines formations continues spécifiques, n'ont plus été comptabilisées comme chômeurs par la BA.

Par ailleurs, plusieurs modifications successives de l'enquête EFT sont venues depuis 2005 corriger à la baisse une surestimation de l'effectif de chômeurs au sens du BIT : (i) le questionnaire a été modifié à plusieurs reprises entre 2005 et 2009 afin de mieux prendre en compte les personnes ayant un emploi à temps très partiel ; (ii) il a également été en 2009 afin de mieux appréhender le critère de recherche active d'emploi. Ces deux modifications auraient contribué à réduire artificiellement le taux de chômage, la première de l'ordre de 0,2 point sur la période 2005-2009 et la seconde de l'ordre de 0,1 point en 2009. Ces effets, d'ampleur modeste, ne remettent pas en cause les diagnostics d'une importante réduction du chômage depuis 2005 et d'une forte résilience du marché du travail pendant la crise.

(24) Ziemann, V. (2010), « Qu'est ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ? », *Trésor-Éco* No 79.

(25) Un choc négatif sur l'activité s'accompagne souvent d'une baisse de la population active en raison de l'apparition de chômeurs découragés qui quittent, du moins temporairement, le marché du travail (effet dit « de flexion »).

(26) Fréhaut, P. (2012) « Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ? », *Trésor-Éco* No 107.

La modération salariale a également été favorisée par la qualité du dialogue social allemand, qui a autorisé la flexibilité dans le cadre des conventions collectives et également par la hausse de la part des salariés non couverts par des conventions. D'après l'OCDE²⁷, les réformes limitant les possibilités de départ anticipé en retraite ont également pu jouer un rôle dans la résistance de l'emploi : elles auraient conduit les syndicats à ne pas accepter de licenciements aussi facilement qu'au cours des précédents épisodes récessifs. Le taux de chômage des 55-64 ans a ainsi diminué et leur taux d'emploi a augmenté durant la crise.

En 2010/2011, la reprise sans emploi (*jobless recovery*), un moment attendue, ne s'est pas matérialisée. Cette crainte a rapidement été dissipée notamment en raison du rebond très marqué de l'activité. Ainsi, au cours

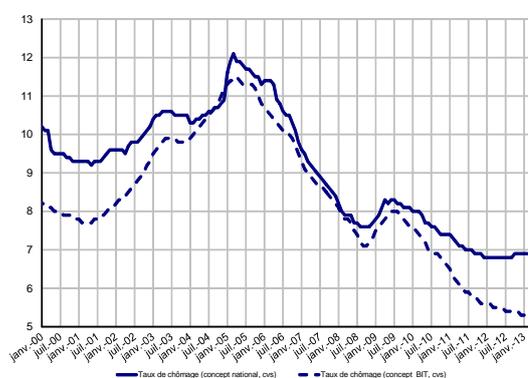
de la reprise de 2010, les entreprises ont dans un premier temps donné la priorité à la restauration du nombre d'heures travaillées des personnes déjà en poste, modérant la croissance de l'emploi (+0,6 % en 2010). En 2011, la restauration du nombre d'heures travaillées par tête étant achevée, l'emploi a plus nettement progressé (+1,4 %) et a atteint un niveau record avec plus de 41 millions de personnes (cf. graphique 7). En parallèle, le nombre de demandeurs d'emploi a repris sa tendance baissière. Il est passé sous le seuil des 3 millions de personnes et le taux de chômage est désormais à son plus bas niveau depuis 1992. En 2012, le ralentissement de l'activité s'est traduit par une baisse des créations d'emplois mais le taux de chômage (BIT) a continué de diminuer (cf. graphique 8).

Graphique 7 : emploi total (en milliers, cvs)



Source : Destatis ; dernier point : janvier 2013.

Graphique 8 : taux de chômage (BA et au sens du BIT, en % de la pop. active)



Source : Destatis ; derniers points : février 2013 (concept national), janvier 2013 (concept BIT).

Flore BOUVARD, Laurence RAMBERT,
Lucile ROMANELLO, Nicolas STUDER

(27) Hüfner, F. et C.Klein (2012), "The German Labour Market : Preparing for the Future", OECD Economics Department Working Papers, No. 983, OECD Publishing.

Éditeur :

Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère du Commerce Extérieur

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Claire Waysand

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Février 2013

n°109. L'Asie à l'horizon 2020 : modèles de croissance et déséquilibres
Stéphane Colliac

Janvier 2013

n°108. Le financement du commerce international lors de la crise de 2008 : constats et perspectives
Arthur Sode

Novembre 2012

n°107. Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ?
Perrine Fréhaut

Octobre 2012

n°106. Les autorités monétaires doivent-elles réagir aux variations du prix du pétrole ?
Violaine Faubert

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>