
Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse : quelles perspectives d'avenir ?

Werner Eichhorst, Ulrich Walwei

Mars 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse

2. Quelles perspectives d'avenir ?

Werner Eichhorst et Ulrich Walwei*

Introduction

Dans la précédente *Note du Cerfa*, nous avons montré comment l'emploi et le chômage ont évolué en Allemagne au cours de la dernière décennie, et avons identifié les principaux facteurs responsables de cette situation insatisfaisante¹. Celle-ci n'est pas récente. Mais elle est à nouveau au cœur du débat public depuis que, début 2005, le nombre de chômeurs inscrits a pour la première fois dépassé les cinq millions. Certes, cette hausse s'explique en grande partie – en dehors des influences saisonnières – par la prise en compte dans les statistiques des bénéficiaires de l'aide sociale (*Sozialhilfe* ou « *Arbeitslosengeld II* »). Avec la mise en place de la loi « Hartz IV », ces derniers sont pour la première fois comptabilisés comme personnes à la recherche d'un emploi et apparaissent en tant que telles dans les statistiques. Mais un tel taux de chômage laisse aussi apparaître l'immense besoin d'agir dans le domaine de l'emploi et du marché du travail en Allemagne. Au niveau politique et académique, on parle surtout de modifier les conditions cadres pour l'emploi et de réorganiser la politique du marché de travail. Dans cet article, nous présentons et comparons les principales contributions au débat sur la réforme de la politique de l'emploi et du marché du travail ; puis nous abordons les possibilités et les limites que recèle la mise en pratique de telles stratégies.

Quelques pistes pour la poursuite des réformes

La poursuite des réformes s'appuie sur les nombreuses stratégies, définies ces dernières années par des institutions scientifiques et des cercles de réflexion (cf. synopsis dans le tableau pp. 12). Le rapport intitulé *Benchmarking Deutschland*² publié en 2001, le rapport sur l'Allemagne de l'OCDE de 2002³ et l'étude du groupe de travail transversal sur l'emploi de

* Werner Eichhorst est coordinateur des recherches comparées sur le marché du travail à l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB) de Nuremberg. Ulrich Walwei est directeur adjoint de l'IAB. Traduction de l'allemand : Isabelle Bonnefond. Ce texte a été publié en allemand dans « *Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich - Problemlagen und Reformoptionen* », *Sozialer Fortschritt*, 54/1, janvier 2005, p. 1-12.

¹ W. Eichhorst et U. Walwei, « Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse : une analyse des problèmes structurels », *Note du Cerfa*, n° 19, février 2005.

² W. Eichhorst, S. Profit et E. Thode, *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Berlin, 2001.

³ OCDE, *Wirtschaftsberichte – Deutschland*, Paris, 2002.

2003⁴ contiennent des propositions d'ensemble sur le renforcement de la dynamique économique, l'amélioration de l'environnement de l'emploi et la modernisation de la politique du marché du travail. Dans son rapport 2002/2003, le Conseil d'experts chargé d'évaluer l'évolution de la situation économique a fait des propositions pour promouvoir la croissance économique et redonner un coup de fouet à l'emploi⁵. L'Institut de recherche sur le marché du travail (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA), quant à lui, a proposé un éventail de mesures qui privilégient les réformes de l'emploi et du marché du travail⁶. Enfin, l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB) a fait connaître ses réflexions, basées sur des simulations antérieures, pour sortir de la crise du marché de l'emploi et pour favoriser l'action dans les domaines budgétaires, tarifaires (conventions collectives), réglementaires et du marché du travail⁷.

Le rapport comparatif « Benchmarking Deutschland » et l'IAB soulignent expressément la nécessité d'une stratégie impliquant les différents champs politiques. Ils jugent important de combiner les réformes structurelles nécessaires avec des impulsions expansives d'autres domaines politiques pour agir à deux niveaux. Il est en effet difficile de mettre en œuvre simultanément une politique de consolidation cohérente, une politique salariale modérée et des réformes structurelles, souvent douloureuses pour les groupes à faibles revenus. Une amélioration durable de la situation du marché du travail implique toutefois une mise en œuvre rapide des réformes structurelles, notamment parce que leur impact ne se fait sentir qu'après un certain temps. Ces réformes ne pourront être concrétisées à long terme que si elles sont accompagnées par les impulsions expansives des politiques macroéconomiques. Si l'on se fonde sur les recommandations figurant dans le synopsis, qui reposent sur des conclusions scientifiques, on voit que la classification opérée dans le tableau permet de dégager les lignes de force des grandes réformes du marché du travail. Leur potentiel de réalisation est discuté ci-après.

Croissance économique et emploi

En notre ère de mondialisation et de rapide progrès technologique, le niveau de la croissance est d'abord tributaire de la réalisation des changements structurels nécessaires à l'établissement d'une économie tertiaire. Les orientations budgétaires sont primordiales : on citera entre autres la réduction des prélèvements et le redéploiement des budgets publics

⁴ Taskforce Beschäftigung, *Jobs, Jobs, Jobs: Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*, Luxembourg, 2003.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Was jetzt zu tun ist: Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung*, Stuttgart, 2002.

⁶ IZA, « An Improved Economic Framework for Increased Employment », *IZA COMPACT – Special Issue November/Dezember*, Bonn, 2002.

⁷ S. Koch, U. Walwei, F. Wießner et G. Zika, *Wege aus der Arbeitsmarktkrise*, IAB Kurzbericht 24, Nuremberg, 2002.

consacrés aux investissements. Une baisse durable des impôts et dépenses suppose de baisser considérablement ces dernières, au premier rang desquelles les dépenses de personnel de l'Etat ; les aides publiques, allègements fiscaux et subventions au maintien de certaines activités doivent aussi décroître de façon conséquente. Les assurés doivent également contribuer à la baisse des prélèvements en supportant une part plus importante de la prévoyance dans les régimes retraite, maladie et dépendance. Indépendamment des baisses des prélèvements, qui visent à redonner « un coup de fouet » au marché, toutes les catégories de dépenses doivent être passées en revue afin que les budgets publics retrouvent une plus grande capacité d'investissements. Toutefois, certains investissements publics ne sont pas utiles : il faut donc privilégier ceux qui sont réellement nécessaires. Pour favoriser la croissance économique et l'emploi à long terme, la priorité doit être donnée aux dépenses de recherche, de développement et d'éducation, sachant qu'à long terme, les innovations de processus et de produits qu'ils induisent jouent un rôle clé dans le développement économique. Ceci permettra non seulement de continuer à réduire les coûts unitaires du travail, mais également de mieux exploiter les marchés suprarégionaux pour y vendre des produits à forte valeur ajoutée. Ceci est spécialement vrai pour l'économie de l'Est de l'Allemagne, région économique qui pourrait rattraper son retard plus rapidement si la part d'investissements dans les transferts de l'Ouest était plus importante.

La croissance économique bénéficierait de ces impulsions budgétaires et d'un nouveau développement de l'éducation : en effet, on constate aujourd'hui que les postes proposés correspondent de moins en moins au profil des candidats. Aujourd'hui, une certaine dualité règne déjà sur le marché du travail. Le chômage reste élevé dans de nombreux marchés de l'emploi de certains secteurs, ainsi que dans certaines régions, mais il arrive également que des postes proposés ne soient pas pourvus. Ce phénomène ira probablement en s'intensifiant, car le besoin en main-d'œuvre très qualifiée ira en augmentant à la suite des réformes structurelles, tandis que le nombre de postes demandant des faibles qualifications diminuera. De plus, un grand nombre de personnes qualifiées doivent être remplacées en raison de l'évolution démographique, car elles quittent déjà le marché du travail. Le développement de l'éducation devrait avoir deux objectifs : d'une part améliorer la qualité de la formation scolaire, professionnelle et universitaire, et d'autre part augmenter le nombre de gens qui bénéficient d'une formation. Ceci implique une réforme du système de formation en alternance, afin de le rendre plus modulable et mieux adapté aux personnes faiblement qualifiées. En outre, la formation initiale doit absolument être considérée comme le point de départ d'un processus de formation continue permanente, et permettant d'acquérir des qualifications fondamentales.

La croissance peut également être encouragée dans un troisième domaine vital : la déréglementation, l'allègement des formalités administratives pour les marchés de produits,

et l'octroi d'une aide ciblée aux créations d'entreprises. Une déréglementation des marchés de produits permettrait une plus grande concurrence, ce qui induirait une baisse des coûts et des prix à qualité constante. L'offre de produits serait plus adaptée aux besoins des consommateurs, plus diversifiée et plus attrayante grâce à la créativité des entreprises, ce qui permettrait de développer de nouvelles capacités dans les branches et les entreprises porteuses d'avenir. Il faut toutefois tenir compte de l'effet « courbe en J » : au départ, on observera une baisse de l'activité économique dans les secteurs qui étaient protégés. Ce n'est qu'au fur et à mesure qu'une nouvelle offre se mettra en place, à condition que la demande soit au rendez-vous. La réforme des réglementations applicables à l'artisanat est un premier pas dans cette direction, même si on aurait pu élargir la liste des professions artisanales déréglementées. Les problèmes de qualité ne sont en effet graves que dans certaines professions à caractère sensible, comme les électriciens, plombiers et chauffagistes ; on aurait donc pu faire confiance aux capacités d'auto-assainissement du marché. La déréglementation du marché serait aussi bénéfique aux créateurs d'entreprises. Les aides dont ils bénéficient devraient toutefois être mieux ciblées, car elles ne sont utiles économiquement que si de nouveaux professionnels indépendants proposent des produits novateurs, ou des déclinaisons innovantes de produits déjà existants, qui leur permettent de s'implanter sur les marchés des biens et des services.

La politique tarifaire doit être orientée vers l'emploi pour favoriser celui-ci, ce qui n'a pas toujours été possible jusqu'à présent. La progression des salaires doit être inférieure à la productivité du travail tant que le chômage restera à un niveau élevé. La détermination des salaires doit également tenir compte des spécificités régionales, sectorielles et de qualifications des différents marchés du travail. Cette modération salariale nécessaire doit s'accompagner de la mise en place et d'une utilisation plus intensive de clauses d'ouverture dans les conventions collectives. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'une modération salariale à long terme fait diminuer la part relative des salaires dans le revenu national, ce qui a des répercussions sur la politique de distribution. La durée du travail prévue par les conventions collectives peut être un élément efficace d'une politique de l'emploi réussie. Comme pour les salaires, il importe de ne pas être systématique, car les exigences en matière d'organisation de la durée du travail varient considérablement selon les secteurs et les entreprises. C'est en ménageant des marges de flexibilité (supplémentaires) dans les conventions collectives, en prévoyant par exemple des « fourchettes » de durée du travail ou des comptes de temps de travail que l'on appréhendera au mieux ce phénomène. Si l'on veut que la politique d'aménagement du temps de travail crée des emplois, il faut privilégier les formes intelligentes de réduction du temps de travail par rapport aux formes intelligentes de prolongation de la durée du travail.

Le marché doit également davantage jouer dans le secteur de l'emploi pour améliorer les conditions-cadre. Plus l'emploi est régulé, moins les entreprises embauchent pour pourvoir à leurs besoins supplémentaires en main d'œuvre, et plus elles ont recours à d'autres mécanismes (notamment les heures supplémentaires, les contrats d'entreprise, la poursuite de la rationalisation et de l'intensification du travail). L'élaboration du droit du travail doit mieux tenir compte des intérêts des chômeurs marginalisés, pour qui la régulation est souvent un remède pire que le mal. Si une déréglementation ciblée brisait, du moins en partie, la persistance du chômage, ceci aurait des répercussions sur toute l'économie : une offre de main d'œuvre supérieure et plus efficace peut à long terme avoir un effet modérateur sur les salaires, et donc favoriser l'emploi. Les réformes poussées du droit du travail plus étendues ne doivent pas, comme l'ont fait les lois Hartz, créer encore plus d'exceptions, mais déréguler les conditions de travail habituelles. On peut ainsi envisager d'abandonner le principe de protection du personnel dans les textes qui régissent les licenciements, en le remplaçant par une compensation. Les entreprises pourraient se séparer à tout moment de leurs salariés contre versement d'une indemnité. La sécurité individuelle de l'emploi diminuerait ; on pourrait alors s'inspirer du concept de « flexicurité » pratiqué au Danemark et aux Pays-Bas pour mettre en place des instruments destinés au maintien et au développement de l'employabilité.

Le problème du « décalage » sur le marché du travail, induit par l'évolution démographique, a une dimension qualitative (développement de l'éducation), et une dimension quantitative (obtention d'une main d'œuvre supplémentaire). Le financement des régimes de prévoyance sociale implique une plus grande participation à la vie active des étrangers, des femmes et des travailleurs plus âgés. Pour que les étrangers puissent travailler, ils doivent participer davantage au système éducatif et être mieux intégrés. Le rapport entre immigration et marché du travail est une question qui est malheureusement trop peu abordée sous l'angle économique. Plus l'Allemagne réussira à tenir son rang dans la course aux « cerveaux », plus l'évolution de l'économie et du marché de l'emploi sera dynamique. Il convient de veiller à la qualité de l'immigration potentielle, de collecter des expériences avec ce nouvel instrument. Le travail des femmes ne se mesure pas uniquement à l'aune de leurs effectifs : elles doivent participer davantage, et accéder plus facilement à des postes de responsabilité. Ceci serait plus aisé si elles avaient une plus grande liberté de choix grâce à une meilleure prise en charge, et si l'activité professionnelle était encouragée par la réforme de la fiscalité et des transferts sociaux. Les entreprises et leurs personnels doivent changer de mentalité face à l'emploi des salariés plus âgés. En effet, sur le plan économique, un salarié âgé n'a que peu d'intérêt à continuer à travailler ou à retrouver un emploi. Il serait plus attrayant de niveler les primes d'ancienneté encore pratiquées par de nombreuses entreprises, d'utiliser les indemnités de licenciement pour retrouver un emploi, de ne pas diminuer les décotes appliquées aux pensions en cas de retraite anticipée, de durcir les conditions d'accès au

régime de l'incapacité de travail, et de diminuer nettement les prestations versées en cas de chômage de longue durée.

Le volontarisme en matière de politique de l'emploi

C'est dans la politique de l'emploi que les plus grandes réformes ont été entreprises. Les lois Hartz prévoient la mise en œuvre progressive d'aides ciblant le premier marché du travail, la mise en place d'un système généralisé prévoyant la diminution des généreux transferts et des plans de réinsertion à caractère contraignant. Cette stratégie a commencé à porter des fruits, comme en témoignent les statistiques 2003 du marché du travail. Normalement, le recul marqué de l'emploi aurait dû aller de pair avec une poussée du chômage. La « Bundesagentur für Arbeit » a toutefois contrôlé plus étroitement les chômeurs afin de voir s'ils « cadraient » avec le marché et s'ils recherchaient activement un emploi, ceci a fait « disparaître » une partie d'entre eux des fichiers des demandeurs d'emploi. Une question subsiste pourtant : à l'avenir, ce volontarisme plus marqué implique-t-il que les personnes concernées doivent être disposées à faire des concessions sur les salaires (certaines d'entre elles en ont d'ailleurs peut-être déjà fait) ? Ce système déclencherait-il aussi une mobilité vers le haut, avec une durée de travail plus longue pour les personnes qui occupent un emploi à temps très partiel ou partiel, ou cela déboucherait-il sur des taux horaires salariaux plus élevés ? Cette question se posera lorsqu'on évaluera la politique du marché du travail, et il faudra lui apporter une réponse. Dans un avenir proche, seule une mise en œuvre économique des instruments de la politique de l'emploi permettra de faire diminuer comme prévu les taux de cotisation de l'assurance-chômage.

Une politique salariale ciblant l'intégration des salariés les moins compétitifs contribuerait certes à l'émergence de produits et de services à forte intensité de main d'œuvre, mais achopperait sur plusieurs obstacles. En effet, les offres généreuses d'assistance et les prestations versées au titre de compensation de salaire sont incompatibles avec l'existence d'un système incitatif visant la création d'un secteur de l'emploi faiblement productif. La réconciliation de ces objectifs contradictoires nécessite un changement de paradigmes sociaux et politiques. Ce qui est ici en jeu, c'est la politique de répartition, et, *in fine*, le montant des revenus que la société souhaite attribuer à ceux qui ne souhaitent pas exercer une activité professionnelle, pour des raisons qui leur sont propres ou en raison de la situation du marché du travail. On ne peut pas répondre à cette question par une évaluation empirique et scientifique. Parallèlement, une société devra toujours s'interroger sur l'adéquation entre le montant des transferts, les conditions pour en bénéficier, et la situation de l'emploi.

Les concepts en vogue depuis quelque temps de « workfare » (allocations conditionnelles) et de « welfare-to-work » (programme conçu pour que les chômeurs ne dépendent plus des

allocations versées par l'État et recouvrent un emploi) ne remplacent que ponctuellement la politique traditionnelle du marché du travail. Certes, ils présentent l'avantage de contrôler la disponibilité réelle des chômeurs en les obligeant à accepter des travaux d'intérêt général. Il faudrait toutefois, même si cela s'accompagnait d'une réduction des prestations versées, qu'un gigantesque deuxième marché du travail voit le jour, du moins dans un premier temps. Ceci grèverait les budgets publics, et évincerait le secteur économique privé. Les actifs de ce secteur seraient en outre stigmatisés par le fait qu'ils ont été initialement contraints d'accepter leur travail. Ceux qui migreraient vers le premier marché du travail seraient donc l'exception, comme on l'a déjà constaté avec les mesures de placement. Ces pistes doivent donc faire l'objet d'une réflexion, mais sont tout au plus un élément d'une stratégie volontariste globale. Les chômeurs sauront qu'ils seront probablement sollicités pour de telles tâches. Ceci devrait permettre de les mobiliser, même sans rejet des réglementations.

Un nouveau pas serait ainsi franchi vers une refonte complète de l'assurance-chômage, ce qui pourrait déboucher sur la mise en place de comptes individuels d'assurance, avec un plus grand choix dans l'octroi des prestations. Un salarié pourrait ainsi acquérir des crédits d'assurance-chômage pendant ses périodes d'activité professionnelle, et les réinvestir à titre préventif dans la formation professionnelle, pour conserver son employabilité. En cas de chômage, ce compte pourrait être transformé en indemnités compensant les pertes de revenus, et aussi, du moins en partie, en prestations permettant de renforcer l'employabilité, comme des subventions aux coûts unitaires salariaux ou des qualifications. L'assurance-chômage deviendrait ainsi une « assurance-emploi ».

Les (im)possibilités des réformes structurelles en Allemagne

Les obstacles institutionnels aux réformes structurelles en Allemagne

Contrairement à de nombreux autres pays européens, et notamment à des économies ouvertes de plus petite taille comme le Danemark, la Suède, les Pays-bas et l'Autriche, l'Allemagne n'a pas réussi à maintenir à un niveau faible le chômage tant visible que caché. Elle n'a pas davantage réussi à le limiter considérablement, alors même que le pays enregistrait des forts gains d'emploi. Ceci s'explique entre autres par le fait que les institutions du marché du travail ne sont pas suffisamment adaptées aux changements économiques, et amène à se poser une question : pourquoi l'Allemagne semble-t-elle moins capable que d'autres pays d'entreprendre des changements institutionnels en temps utile et à une échelle suffisante ?

Ceci est attribuable d'une part aux structures institutionnelles de son système politique, et d'autre part à la constellation politique. La capacité d'action du gouvernement est fortement limitée par le système politique de la République fédérale, contrairement à ce qui se passe

dans d'autres pays. La mise en œuvre d'une « approche double » est restreinte par les contraintes imposées aux politiques monétaire et budgétaire au sein de l'Union monétaire européenne. La faculté réelle d'utilisation des impulsions macroéconomiques est toutefois plus tributaire de la possibilité d'une consolidation dans des phases de conjoncture favorable, et de la marge de manœuvre obtenue, que du plafond absolu des critères de Maastricht, que l'Allemagne n'a d'ailleurs pas respecté à plusieurs reprises sans être sanctionnée.

L'imbrication politique, qui est la marque du fédéralisme allemand, nuit considérablement à la capacité d'action du gouvernement dans la mise en œuvre des réformes structurelles. Le rôle important joué par le Bundesrat, où siègent les exécutifs des Länder, dans tous les projets de lois importants relevant du domaine fiscal, social et de l'emploi, entraîne une concertation compliquée avec les Länder. Il arrive très fréquemment que la coalition gouvernementale au pouvoir soit confrontée à une majorité d'exécutifs régionaux qui n'appartiennent pas aux mêmes partis, et qui se font concurrence entre eux. Ceci entrave l'action du gouvernement. Il faut donc former des coalitions très larges pour un grand nombre de réformes essentielles, ce qui n'est possible qu'au prix de compromis étendus. La capacité d'action du gouvernement en Allemagne est, de plus, limitée par le Tribunal constitutionnel (Bundesverfassungsgericht), car les partis d'opposition peuvent aussi menacer de le saisir.

L'autonomie tarifaire est une autre limitation institutionnelle, qui ne permet pas au gouvernement, contrairement à d'autres pays, d'intervenir directement dans la fixation des salaires, ou de menacer d'intervenir pour modérer ou moduler les salaires. En Allemagne, le gouvernement est tributaire de la participation des partenaires sociaux. Il peut toutefois, en proposant des mesures ou en brandissant des menaces, créer une attitude du patronat et des syndicats favorable à l'emploi. Le fédéralisme et l'autonomie tarifaire font que le gouvernement allemand est moins en mesure que le gouvernement néerlandais, par exemple, d'influer sur le comportement des partenaires. Il pourrait néanmoins exiger des concessions des partenaires sociaux en échange de certaines décisions politiques favorables aux employeurs et aux syndicats. Ceci aurait été possible dans le cadre de « L'Alliance pour le travail, la formation et la compétitivité », créée fin 1998. Cette alliance n'a cependant jamais débouché sur des échanges substantiels, ni sur des accords tripartites. En effet, les partenaires avaient déjà obtenu des concessions du gouvernement en bilatéral, et sur le plan stratégique, le gouvernement n'était pas en mesure d'organiser des négociations globales. Le gouvernement fédéral n'a pas de marge de manœuvre compte tenu de la composition du Bundesrat, et les liens étroits unissant partis et groupes d'intérêts l'ont empêché de maintenir sa stratégie du donnant-donnant. Les préjugés du sérail à l'encontre des réformes nécessaires de la politique de l'emploi, qui auraient d'abord profité à des gens

de l'extérieur, ont donc prévalu. L'Alliance pour le travail n'a pas permis de conclure des accords sur des réformes structurelles d'envergure.

Après la crispation de plus en plus marquée au sein de l'Alliance, d'autres forums ont défini les projets de réformes en Allemagne à partir de 2002. Les propositions Hartz ont été définies par une commission composée de scientifiques et de praticiens, et leur mise en œuvre réalisée rapidement par le gouvernement. L'adoption rapide de nombreux projets de la commission Hartz a toutefois eu pour corollaire une révision à la baisse des réformes du secteur de l'emploi, de la politique de l'emploi et d'autres secteurs spécifiques. Plusieurs éléments structurels, parmi lesquels la définition de l'interface entre transferts sociaux et faibles revenus ont été modifiés, voire reportés en raison des contraintes inhérentes aux coalitions et aux compromis avec la majorité au Bundesrat et avec la base des partis. L'« Agenda 2010 », annoncé au printemps 2003, a été une tentative du gouvernement pour reprendre l'initiative face aux groupes d'intérêts et pour mener à bien de nouvelles réformes. Ces efforts ont provoqué des tensions considérables entre les partis au gouvernement, leurs bases et les groupes proches de celles-ci, et des votes douloureux avec la majorité du Bundesrat. Le problème n'a pu être résolu qu'en édulcorant les projets, et l'Agenda 2010 ne suffit donc pas pour réaliser les changements ci-dessus.

Les réformes structurelles ont plus de chances d'aboutir si elles sont regroupées, et ce pour deux raisons. Premièrement, les réformes individuelles sont plus efficaces lorsqu'elles sont complétées par des réformes dans d'autres secteurs et par des impulsions macroéconomiques dans le cadre d'une « approche double »⁸. Deuxièmement, la mise en œuvre des réformes est plus facile politiquement lorsqu'elles sont négociées en bloc avec les principaux acteurs sociaux et politiques, et que les concessions et compensations s'équilibrent. La définition de solutions globales pour améliorer l'emploi reste cependant particulièrement difficile en Allemagne en raison des obstacles institutionnels à la concertation dans tous les domaines politiques.

Des impulsions pour les réformes structurelles ?

Compte tenu des circonstances, comment faciliter la définition et la mise en œuvre des réformes structurelles ? Les crises économiques aiguës ont entraîné une hausse massive du chômage dans les économies ouvertes de taille modeste, avec pour corollaire fréquent un bouleversement des politiques salariales et tarifaires dans les institutions du marché du travail et dans l'Etat-providence. Ces problèmes se posent avec moins d'acuité en Allemagne, en raison de la taille relativement importante du pays et de sa faible capacité d'adaptation.

⁸ J.M. Orszag et D.J. Snower, *Anatomy of Policy Complementarities*, IZA Discussion Paper n°41, Bonn, 1999.

Le suivi et la comparaison de certains objectifs de l'emploi par rapport aux autres pays et l'introduction des réformes nécessaires, inscrite dans la stratégie européenne pour l'emploi et dans la stratégie pour l'emploi de l'OCDE, accroissent les pressions, et amorcent des processus d'apprentissage nationaux. Ce phénomène est d'autant plus marqué que la comparaison avec d'autres pays permet de trouver les « bonnes pratiques » valables pour la politique de l'emploi et le marché du travail. Toutefois, ce n'est pas parce qu'on se compare à d'autres pays et que l'on révèle ses propres faiblesses fonctionnelles que l'on accède nécessairement à des processus institutionnels d'apprentissage et d'adaptation. En effet, un filtre double intervient : les réformes qui s'appuient sur des comparaisons internationales et sur des « bonnes pratiques » sont vraisemblables lorsqu'elles tiennent compte d'une part du contexte institutionnel, et d'autre part lorsqu'elles sont réalisables sur les plans économique et politique, c'est-à-dire lorsqu'elles ne font pas naître des résistances trop grandes. On peut supposer qu'en matière de réformes structurelles, les institutions devront s'adapter considérablement, ce qui posera des difficultés majeures de mise en œuvre. Les comparaisons internationales ne peuvent pas être à elles seules le moteur des réformes structurelles.

Les experts qui conseillent les politiques pourraient aussi influencer les processus décisionnels dans le sens des stratégies déjà mentionnées. La comparaison internationale montre toutefois qu'en Allemagne, le fossé qui sépare les hommes de terrain et les scientifiques rend difficile l'adoption d'une approche pragmatique. Or, celle-ci tient aussi compte de l'environnement institutionnel et des réformes politiques, ainsi que de leur prise en compte dans le processus décisionnel. Les conseils prodigués en majorité par les instituts et conseils scientifiques n'ont pas d'effet visible direct. Les commissions d'experts chargées de conseiller le monde politique comportent depuis quelque temps un plus grand nombre d'hommes de terrain, comme la commission Hartz, ce qui marque peut-être un tournant. Tout ceci explique que la capacité de l'environnement institutionnel allemand à s'adapter rapidement et en profondeur est assez faible par rapport à d'autres pays.

Perspectives

Quelle politique d'adaptation réaliste et susceptible d'atténuer effectivement les graves problèmes que connaît le marché du travail allemand est possible, compte tenu des restrictions mentionnées ci-dessus ? L'environnement institutionnel, politique et économique qui conditionne les réformes du marché du travail complique l'adoption de modèles rompant radicalement avec les schémas établis, et implique une adaptation progressive. Celle-ci ne suffira pas à répondre prochainement à l'énorme besoin de réformes institutionnelles sur le marché du travail et dans l'Etat social. La majorité des projets de réformes d'envergure ne sont pas suffisamment concrets, ce qui bloque leur thématization politique. L'appropriation

de certaines réformes par les institutions et les acteurs est encore plus difficile. Sur le plan économique, les réformes de fond, malgré leur bien-fondé achoppent régulièrement sur deux obstacles. Premièrement, elles sont très difficilement compatibles avec l'instrumentaire institutionnel actuel, et présument trop de la capacité d'adaptation des institutions et de la gestion des complémentarités institutionnelles. Deuxièmement, elles sont très difficiles à mettre en œuvre sur le plan politique, car les procédures institutionnelles de définition des politiques n'autorisent pas de changements de fond à court terme. Les préférences des acteurs dépendent des arrangements institutionnels ; le système allemand donne aux adeptes du veto, qui refusent certaines réformes, d'excellentes cartes en main pour bloquer les changements. Une « politique de la voie médiane »⁹ est nécessairement et inévitablement institutionnelle. Les adaptations resteront donc probablement modestes, et ne présument pas trop des capacités d'adaptation institutionnelles, pas plus que de la volonté de changement des acteurs politiques et de l'électorat.

Les réformes peuvent toutefois être évaluées en tenant mieux compte de leur impact sur l'emploi. Les objectifs d'intégration dans le marché de l'emploi et d'augmentation du taux d'activité, qui font déjà partie des objectifs politiques de la stratégie européenne pour l'emploi de l'Union européenne et ont été institutionnalisés dans une procédure spécifique, doivent être privilégiés. Une meilleure prise en compte de l'objectif d'emploi induira une reformulation des réformes économiques, sociales, fiscales et de l'emploi, qui devront s'affranchir des modèles actuels. Les projets de réformes et les réformes déjà adoptées doivent être systématiquement évalués afin d'estimer leurs effets probables sur l'emploi. Cette évaluation des réformes mises en œuvre devrait être effectuée dans des délais raisonnables. La priorité des spécialistes du marché du travail sera de les évaluer et de les commenter. Ils devront toutefois aller plus loin, et présenter des projets de réforme que les acteurs pourront s'approprier, et également tenir compte de l'environnement institutionnel, politique et économique qui préside à l'adaptation des institutions du marché du travail sur le plan politique, ainsi que des contraintes existantes.

⁹ M.G. Schmidt, « Die Politik des mittleren Weges », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9-10, p. 23-31.

Synthèse des propositions de réformes des politiques économiques et de l'emploi de quelques institutions (2001 – 2003)

OCDE 2002	Conseil des experts 2002/2003	IZA 2002	IAB 2002	Benchmarking Deutschland 2001	Rapport Kok 2003	Réformes mises en œuvre : Hartz I-IV, Agenda 2010
Impulsions de croissance						
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des qualifications des personnels • Promotion du développement et de la diffusion du savoir-faire technologique • Encouragement à la mise en place d'un environnement favorable aux entreprises • Intensification de la concurrence sur les marchés de produits • Amélioration du fonctionnement des marchés financiers • Plus grande souplesse des coûts salariaux et du travail, de la durée du travail et des réglementations sur la protection contre les licenciements • Restriction des prestations versées au titre de compensation de salaire et amélioration des systèmes incitatifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la concurrence grâce à la suppression des restrictions de concurrence et des obstacles à la délivrance d'autorisations • Poursuite de la baisse des taux d'imposition • Diminution des interventions publiques dans le secteur privé afin de promouvoir les dépenses publiques d'investissements • Diminution de la dette publique • Programme de croissance pour l'Est de l'Allemagne • Renforcement de la demande en main d'œuvre des entreprises grâce à la baisse des charges • Limitation de la durée de versement des allocations chômage à 12 mois au maximum. Intégration des aides versées aux chômeurs à l'aide sociale, réforme en profondeur de l'aide sociale • Plus grande souplesse des conventions collectives, du droit des conventions collectives et du droit du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation des conventions collectives (abolition du principe de l'extension et de la portée générale des conventions collectives) • Assouplissement du droit du travail (adoption du principe du licenciement indemnisé dans les textes sur la protection contre le licenciement ; suppression des emplois de moins de 15 h par semaine, etc.) • Amélioration de l'accès au marché du travail grâce à une meilleure formation (modernisation du système de formation en alternance, plus de formation continue, etc.) • Arrêt de l'ensemble des dispositifs favorisant les départs en préretraite • Réforme de l'assurance-chômage (entre autres, fusion des allocations chômages et des aides versées aux chômeurs ; mise en place d'un délai d'attente de 2 mois, réduction de la durée de versement des aides) • Introduction d'un système à points pour les immigrants • Relèvement de l'âge de départ à la retraite • Intensification de la concurrence dans les branches d'assurance maladie et prévoyance 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des investissements publics • Baisse des impôts et des charges sociales • Déréglementation des marchés de produits • Aides ciblées à la création d'entreprises • Modération salariale et plus grande différenciation dans les salaires • Assouplissement de la durée du travail et formes intelligentes de réduction de la durée du travail • Assouplissement du marché du travail, par exemple en révisant à la baisse les dispositifs de protection contre les licenciements, en assouplissant les délais, en favorisant le recours au travail intérimaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies globales dans le but d'associer réformes structurelles et impulsions expansives • Amélioration de la formation et de la capacité d'innovation (réforme en profondeur de la formation professionnelle, de la formation continue et de l'université ; faciliter les créations d'entreprises par la déréglementation) • Réduction des charges sociales et mise en œuvre d'incitatifs pour travailler (écart entre le salaire net et l'aide sociale) • Augmentation de la participation des salariés aux bénéfices et au capital, dans le cadre d'une politique salariale privilégiant l'emploi • Réformes institutionnelles du marché du travail (plus grande ouverture et capacité d'adaptation, flexicurité, plus grande perméabilité, suppression de la segmentation du marché du travail) • Utilisation du potentiel des travailleurs plus âgés (protection contre le licenciement, structures collectives, incitation à partir en préretraite) 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification des procédures de création d'entreprises (au premier chef en démantelant les réglementations du marché) • Promotion de la culture entrepreneuriale à l'Est • Développement des PME grâce à un meilleur accès au financement • Amélioration du niveau de formation de base, notamment en réduisant le nombre de personnes qui quittent l'école à un stade précoce • Contrôle du financement des systèmes de protection sociale dans l'optique d'une baisse du coût du travail • Mise en place de mécanismes de formation des salaires qui reflètent les différences locales, régionales et sectorielles • Progrès en matière de conventions collectives (réglementation de la durée du travail et comptes de formation) • Définition de stratégies globales pour un « vieillissement actif » • Emploi des femmes : meilleure prise en charge des enfants, horaires scolaires adaptés, contrôle de la fiscalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre anticipée de la réforme fiscale • Limitation du poids des charges sociales grâce à la réforme des caisses d'assurance retraite et maladie • L'introduction des « mini » et « midi » emplois permet de trouver du travail plus facilement dans le secteur des bas salaires • Relèvement du seuil d'application des réglementations sur la protection contre les licenciements • Elargissement de l'éventail d'emplois pour les salariés âgés • Déréglementation du travail intérimaire • Assouplissement des réglementations applicables à l'artisanat • Appel en faveur d'un plus fort assouplissement des conventions collectives • Diminution des prestations versées en cas de chômage de longue durée • Abaissement de la durée de versement des prestations aux salariés âgés • Obligation faite aux chômeurs d'accepter certains emplois

Politique active de l'emploi						
<ul style="list-style-type: none"> • Suppression des réglementations qui fondent de nouveaux droits aux allocations chômage • Ciblage des groupes à risque • Amélioration du placement • Couplage des subventions pour l'emploi aux salaires inférieurs à la moyenne du marché 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'un secteur à salaires faibles par le « workfare » (allocations conditionnelles) • Séparation institutionnelle de l'assurance-chômage et de la politique de l'emploi • Réorganisation des politiques actives (bilans systématiques ; recours à des agences privées, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Activation des chômeurs (y compris contrôle des prestations versées au titre de compensation de salaire) • Intensification du placement • Réorientation des instruments (en privilégiant d'abord le premier marché du travail) • Mesures de qualification efficaces 	<ul style="list-style-type: none"> • Activation de la politique du marché du travail (encourager et exiger) • Promotion de l'apprentissage la vie durant (notamment par une politique de l'emploi souple et privilégiant les investissements) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des réformes Hartz, suivi et évaluation stricts • Renforcement des mesures d'intégration des immigrants • Développement de l'apprentissage la vie durant, notamment en augmentant la participation des personnes peu qualifiées 	<ul style="list-style-type: none"> • Plans contraignants de réinsertion • Renforcement de la concurrence entre secteurs public et privé, plus de concurrence dans la formation continue par la délivrance de coupons de formation • Mise en place d'agences de services aux particuliers • Encouragement à la création de structures indépendantes (sociétés unipersonnelles) • Prime de réinsertion sur le marché du travail pour les chômeurs de longue durée • Recours plus fréquent aux subventions destinées à faciliter l'intégration

Bibliographie

OCDE (2002) : Rapports économiques sur l'Allemagne, Paris. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Conseil des experts chargés de l'évaluation de la situation économique) (2002) : Was jetzt zu tun ist : Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung. Extraits du rapport, Stuttgart, points 352-398. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - IZA (2002) : An Improved Economic Framework for Increased Employment, IZA COMPACT - Numéro spécial novembre/décembre, Bonn. Koch, S./Walwei, U./Wießner, F./Zika, G. (2002) : Wege aus der Arbeitsmarktkrise. Komplexe Probleme verbieten einfache Lösungen, IAB Kurzbericht 24, Nuremberg. Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E. (2001) : Benchmarking Deutschland : Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Rapport du groupe de travail « Benchmarking » et de la fondation Bertelsmann, Berlin. Groupe de travail sur l'emploi (2003) : Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Rapport du groupe de travail sur l'emploi, sous la présidence de Wim Kok, novembre 2003, Bruxelles.