

La Fabrique de l'industrie en partenariat avec

Mines ParisTech

présente :

Les entretiens de la Fabrique

LES RÉFORMES HARTZ EN ALLEMAGNE : Dix ans après, quel bilan ?

AVEC

Guillaume DUVAL rédacteur en chef d'Alternatives économiques

Alain FABRE gérant de Victoria et Cie

René LASSERRE directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

Denis FERRAND Directeur général de COE-Rexecode

DÉBAT ANIMÉ PAR

Jacqueline HÉNARD journaliste et essayiste franco-allemande

Le 27 novembre 2013

EN BREF

Le 14 mars 2003, le gouvernement fédéral allemand, emmené par le chancelier Gerhard Schröder, lançait officiellement son Agenda 2010. L'objectif affiché de ce programme de réformes était de donner un nouveau souffle à l'économie outre-Rhin, en agissant en particulier sur le marché du travail. Les « réformes Hartz », votées de 2003 à 2005, ont été les plus emblématiques d'entre elles : assouplissement des licenciements, libéralisation du travail atypique, mise à plat du système d'assurance-chômage, refonte du régime d'assistance sociale... Dix ans après, leur bilan prête toujours à débat. Pour les uns, elles expliquent le regain de compétitivité de l'Allemagne et ont permis à ce pays, encore désigné comme « l'homme malade de l'Europe » vingt ans plus tôt, de sortir du chômage de masse. Pour les autres, elles fragilisent le modèle social allemand et n'apportent qu'un bénéfice économique modeste. À l'occasion de la parution de plusieurs ouvrages sur le sujet, La Fabrique de l'industrie souhaite poursuivre la discussion

Compte rendu rédigé par Sophie Jacolin

TABLE RONDE

Thierry Weil

Il y a à peine un an, La Fabrique organisait une conférence sur le Mittelstand allemand et ses spécificités par rapport aux ETI françaises. La parution récente de deux ouvrages excellents mais défendant des points de vue rigoureusement opposés nous a incités à remettre l'Allemagne à l'ordre du jour de nos Entretiens : Made in Germany, le modèle allemand au-delà des mythes de Guillaume Duval, et Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ? d'Alain Fabre. Jacqueline Hénard, auteure pour La Fabrique d'une note sur le « modèle » allemand animera le débat. Elle sera accompagnée du professeur René Lasserre, directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (Cirac) et responsable d'un ouvrage comparé sur la réinsertion des demandeurs d'emploi en France et en Allemagne, et de Denis Ferrand, qui a travaillé sur les différences de compétitivité entre les deux pays.

Jacqueline Hénard

La question du modèle allemand, dont les réformes Hartz sont emblématiques, est très présente dans le débat français, donnant lieu à des interprétations contrastées et souvent passionnelles. Quel bilan pouvons-nous tirer de ces réformes dix ans après leur entrée en vigueur ?

1

Le contexte des réformes Hartz

René Lasserre

Le traitement des réformes Hartz par les commentateurs français est empreint d'une grande approximation, laquelle confine souvent à la désinformation. Il est souvent l'occasion de dénoncer chez notre voisin allemand des travers et des fléaux supposés, sans doute pour mieux occulter ceux dont souffre notre pays et justifier ainsi le maintien du statu quo. Pourtant, les lois Hartz, bien que très largement discutées lorsqu'elles furent promulguées, ne constituent plus un sujet de débat politique central en Allemagne dans le contexte d'un gouvernement de grande coalition. Le contrat de coalition entre la CDU et le SPD paru aujourd'hui même n'en prévoit nullement la remise en question, sinon quelques aménagements à la marge. Certes, les débats sociaux restent vifs, en particulier sur l'introduction d'un salaire minimum et sur la durée des cotisations pour la retraite. Néanmoins, les lois Hartz sont désormais acceptées comme élément de base du système d'indemnisation du chômage. Or c'est en France, où l'indemnisation du chômage de longue durée pose un réel problème, qu'elles font débat !

Aussi importe-t-il de procéder à un rappel objectif de la nature de ces lois, qui ont permis une réforme d'ensemble du marché du travail et du système d'indemnisation des demandeurs d'emplois.

Une stratégie : l'Agenda 2010

Les réformes Hartz ont été engagées en 2002 et promulguées par étapes jusqu'en 2005. Elles se déclinent en quatre lois extrêmement détaillées sur la réorganisation du marché du travail et l'indemnisation des chômeurs. Mais elles s'inscrivent dans une perspective plus large et dans un programme général de remise à flots de la compétitivité allemande adopté par le chancelier Gerhard Schröder au début de son second mandat, l'Agenda 2010. Alors que le pays traversait une sérieuse récession, le chancelier avait été mis en demeure par les milieux économiques et le Conseil des Sages de procéder à une réforme de grande ampleur. L'Allemagne affichait alors un déficit public de 4 % du PIB, supérieur au seuil de 3 % fixé par le traité de Maastricht et qu'elle avait elle-même contribué à imposer quelques mois auparavant. Notons incidemment que Gerhard Schröder avait alors trouvé un allié efficace en Jacques Chirac pour s'affranchir des contraintes... Mais c'est un autre sujet de débat franco-allemand et européen. Les réformes Hartz visaient alors à revoir de fond en comble la politique de traitement social du chômage jugée à la fois inefficace et trop coûteuse à la fois pour les entreprises et les finances publiques. Elles constituaient en cela une pièce maîtresse de l'Agenda 2010, mais pas la seule puisque ce dernier comportait d'autres éléments importants de réorganisation de l'État social, notamment un projet de réforme des retraites s'inscrivant dans le prolongement de l'évolution déjà engagée en 2002 par la réforme Riester introduisant un système complémentaire de retraite par capitalisation. Ce nouveau programme ne s'engageait à rien moins qu'à rétablir l'équilibre et assurer la soutenabilité financière des régimes de retraite à l'horizon 2030. Un autre volet important de l'Agenda résidait également dans la réforme de l'assurance maladie, dans le but de lui faire retrouver l'équilibre par une maîtrise durable des dépenses de santé, laquelle a été atteinte et a permis de réduire les cotisations d'assurance maladie de 14,5 à 13 % du salaire brut.

Un double objectif : restaurer la compétitivité des entreprises et sauvegarder l'emploi

L'Agenda 2010 visait ainsi à redresser la compétitivité des entreprises grâce à une reconfiguration à la baisse de l'ensemble des coûts salariaux annexes. Il s'inscrivait dans une politique de compétitivité déjà assumée en amont par les partenaires sociaux, qui s'était traduite dès la fin des années 90 par une modération salariale dans la négociation collective, relayée à partir de 2002 par une flexibilisation négociée de l'emploi rendue possible par des accords dérogatoires, que l'on vient aujourd'hui seulement d'inaugurer en France en les qualifiant « d'accords de sécurisation de l'emploi ». L'enjeu était effectivement de préserver le potentiel d'emploi des entreprises industrielles allemandes que la concurrence internationale menaçait de mettre en péril aussi bien sur le marché mondial que sur le marché intérieur. L'un des accords les plus marquants conclus à cette époque est celui de Pforzheim, signé dans la métallurgie en 2002, qui abandonnait la référence aux 35 heures et instaurait de larges plages de flexibilité ainsi que des dispositions dérogatoires remettant en question divers avantages sociaux octroyés par des conventions collectives précédemment signées.

La perte de compétitivité de l'économie allemande était manifeste et la situation économique du pays ne cessait de s'aggraver. L'Allemagne atteignait 4,4 millions de chômeurs en 2003, pour franchir début 2005 le seuil emblématique de 5 millions de chômeurs — niveau le plus élevé jamais atteint depuis 1932, date à laquelle le parti national-socialiste était devenu le premier parti du Reichstag (avec 37 % des voix). La situation était devenue inacceptable et a obligé le chancelier Schröder à s'engager sur une stratégie offensive de réforme centrée tout d'abord sur la réforme de l'emploi et du marché du travail. Celle-ci a tout d'abord donné lieu aux réformes Hartz, du nom d'une commission paritaire antérieurement mise en place sous la direction de Peter Hartz, alors directeur du travail et des affaires sociales de Volkswagen. Cette commission avait institué un nouveau mode de régulation : il était désormais admis que les pactes tripartites pour

l'emploi initiés précédemment par l'Etat et mobilisant syndicats et patronat restaient inopérants, et qu'il incombait au gouvernement de prendre des mesures dans le domaine de compétence sociale qui était effectivement le sien : celui du marché du travail et de la protection sociale.

2 Les quatre lois Hartz

Les deux premières lois Hartz traitent de la réorganisation du marché du travail et du système de placement, et les deux suivantes du système d'indemnisation des chômeurs.

La loi Hartz I entrée en vigueur au 1er janvier 2003 vise à fluidifier le marché du travail. Elle assouplit la réglementation relative à l'embauche et au licenciement et amorce une réforme du dispositif de placement et de réinsertion des chômeurs via une dynamisation de l'Office fédéral pour l'emploi, lequel était alors soumis à une grave crise de crédibilité. Ceci s'est traduit par des mesures de libéralisation du travail intérimaire, d'assouplissement de la protection contre les licenciements et la promotion d'une politique plus active en faveur de la réinsertion et de la requalification des chômeurs.

La loi Hartz II mise en œuvre au printemps 2003 introduit quant à elle, sous des formes diversifiées des « minijobs », emplois à durée et contrainte allégées devant contribuer à la réinsertion des personnes éloignées de l'emploi. Initialement assortis d'un salaire de 400 euros, ces « petits boulots » sont exonérés de charges sociales pour le salarié et cumulables avec une allocation chômage de base. C'est la première étape du programme de différenciation de la politique de l'emploi qui sera déployé ultérieurement et couplé, dans un processus itératif, avec la refonte de l'indemnisation.

La loi Hartz III, qui entre en vigueur le 1er janvier 2004, renforce la fonction de prestataire de services de l'Office fédéral qui devient l'Agence fédérale pour l'emploi, clarifie le statut de chômeur et engage, avec la réforme de l'assurance chômage, la première étape d'une réforme en profondeur du système d'indemnisation du chômage. D'emblée, le parti est pris de séparer l'assurance chômage (Arbeitslosenversicherung), financée par les cotisations, de l'assistance chômage (Arbeitslosenhilfe) versée aux chômeurs en fin de droits. Jusqu'alors, l'assistance-chômage relevait du régime d'assurance, bien qu'elle fût cofinancée par l'État, au titre de la solidarité en faveur du chômage de longue durée. Pendant un an au moins après la perte de son emploi, le chômeur percevait au titre de l'assurance jusqu'à 67 % de son salaire. Au-delà d'une année d'allocation-chômage, il continuait à bénéficier d'une assistance chômage d'un niveau important (plus de la moitié de son ancien salaire), sans limite dans le temps et pouvant être cumulée avec les aides sociales, en fonction de ses charges de famille. Il s'agissait d'un dispositif hybride et financièrement intenable, risquant de faire exploser l'assurance chômage comme l'aide sociale. Le coût du traitement social de l'emploi atteignait à l'époque 85 milliards d'euros, sachant que 2 millions de chômeurs de longue durée étaient indéfiniment indemnisés à environ 60 % de leur ancien revenu. Ce système était cependant considéré comme un acquis social intouchable indemnisant légitimement les victimes d'une politique de compétitivité et de rationalisation liée à la position de l'économie allemande sur les marchés internationaux. Prévalait alors, outre le niveau élevé de sous-emploi dans les Länder de l'Est, ce qui était qualifié de « chômage de rationalisation » dans lequel les individus en inactivité et en voie de déqualification s'installaient durablement.

Cette troisième loi a ainsi confirmé, tout en en délimitant précisément les droits et les obligations, le maintien de l'assurance chômage financée par les cotisations, laquelle garantissait le versement de l'allocation-chômage (Arbeitslosengeld) à son montant antérieur pendant une période limitée à 12 mois pour les moins de 50 ans, (la prolongeant même à 18 mois voire deux ans pour les individus les plus âgés).

La loi Hartz IV, la plus controversée, et qui entre en vigueur au 1^{er} mai 2005, procède quant à elle à une scission entre l'assurance et l'assistance chômage. Elle fait désormais relever les chômeurs de longue durée de la solidarité nationale (et non plus professionnelle) et par conséquent du financement par l'impôt. Elle instaure néanmoins, ce que l'on omet généralement de dire, pour les personnes durablement privées d'emploi, un statut d'assistance distinct de l'aide sociale, laquelle est maintenue presque en l'état et ne concerne que les personnes reconnues inaptes au travail. Les bénéficiaires du nouveau régime d'assistance minimum aux demandeurs d'emploi (Grundsicherung für Arbeitssuchende), se voient attribuer une assistance pécuniaire minimale (ALG II) calculée sur la base d'un forfait minimal (aligné sur celui de l'aide sociale) – d'un montant de 382 € en 2013 –, assorti de prestations complémentaires selon les charges de famille. Cette aide minimale forfaitaire, nettement plus faible que l'ancienne assistance chômage, visait à inciter les intéressés à rechercher activement un emploi (régulier, ou temporaire) pour améliorer leur revenu. En contrepartie, et selon un principe dit de solidarité active, les services de l'emploi sont tenus de se soucier tout particulièrement du retour à l'emploi de ces chômeurs de longue durée, avec lesquels ils signent un contrat de services. Les chômeurs, quant à eux, sont en devoir d'accepter les emplois qui leur sont proposés, sous peine de perdre leurs droits.

Ces dispositions furent vivement critiquées, d'autant que ces chômeurs de longue durée se sont vus très souvent proposer des emplois peu qualifiés ou à statut précaire. Elles se sont néanmoins révélées globalement efficaces puisqu'en l'espace de quelques années elles ont conduit à la réinsertion de près de la moitié des chômeurs de longue durée. La loi Hartz IV n'en a pas moins été perçue par les salariés et les syndicats comme la remise en cause d'un acquis social fondamental obtenu à la fin des années 1960 et une atteinte à l'État social. Les employés de l'industrie, notamment, touchés par le chômage structurel, l'ont vécue comme un déclassement.

Tel est la présentation factuelle que l'on peut donner brièvement des conditions de mise en vigueur et du contenu des quatre lois Hartz. Le bilan que l'on peut en dresser fait naturellement l'objet de discussions selon les perspectives où l'on se place. D'aucuns dénonceront la contribution qu'elles auraient apportées à l'accroissement de la précarité, là où d'autres, dont je suis, souligneront leur efficacité quant aux possibilités multiples et effectives de réinsertion professionnelle et sociale qu'elles offrent aux personnes momentanément victimes des mutations accélérées du monde du travail.

Faut-il voir dans les lois Hartz l'un des éléments du modèle allemand ? Si modèle allemand il y a, on le voit à l'aune des lois Hartz, qu'il se caractérise moins par le succès relatif de ses solutions, mais par sa logique de gouvernance, qui permet à l'économie et à la société allemandes d'élaborer des stratégies d'adaptation opératoires pour faire face aux défis auxquelles elles se trouvent confrontées. Chaque acteur de la société - entreprises, partenaires sociaux, acteurs politiques, collectivités publiques, État - y prend ses responsabilités au regard de l'intérêt général qui est l'affaire de tous. S'il n'y a pas de modèle, il y a en revanche un pacte social allemand, qui est un pacte de compétitivité et de modernité. On ne conçoit pas le bien-être social en Allemagne sans prospérité économique et sans dialogue collectif. Une société ne vit bien que si toutes ses composantes assument et partagent les responsabilités et les décisions, y compris lorsqu'elles sont difficiles.

3

Consensus et pragmatisme : un modèle de réforme

Jacqueline Hénard

Denis Ferrand, l'étude de COE-Rexecode consacrée à la compétitivité des entreprises françaises et allemandes a fait l'effet d'un pavé dans la mare. Pouvez-vous revenir sur cet élément du débat, dont on connaît l'importance en France ?

Un défi de compétitivité

Denis Ferrand

Ce rapport provenait d'une commande initiale du ministère de l'Industrie, lequel s'interrogeait sur le décalage croissant de compétitivité entre l'Allemagne et la France, la première regagnant des parts de marché (avec toutefois une stabilisation et non une progression de sa part dans les exportations mondiales), tandis que la seconde connaissait un décrochage de ses exportations, et singulièrement de son industrie. Pour analyser la divergence entre les deux pays, il fallait étudier les éléments relevant respectivement de mécaniques propres à la France et à l'Allemagne. Il est apparu que le fossé s'était creusé du fait de la mise en œuvre simultanée, d'un côté et de l'autre du Rhin, de politiques du marché du travail orthogonales. Tandis qu'était imposée la réduction du temps de travail en France, des accords décentralisés issus de l'élaboration d'un consensus se déployaient en Allemagne. Cette dimension du consensus est centrale.

Ainsi, les réformes Hartz successives ne me semblent pas avoir procédé d'un plan d'ensemble préétabli, mais d'un pragmatisme échafaudé sur la construction d'un consensus à l'échelle de l'économie allemande mais aussi dans les entreprises et les branches. Gardons-nous donc d'espérer reproduire un quelconque modèle allemand, tout d'abord parce que ce modèle n'existe pas en tant que tel mais encore parce qu'il résulte de consensus forgés au regard de circonstances particulières.

Ces consensus se sont bâtis autour de quelques constats partagés sur la situation économique allemande, au premier titre desquels le recul de compétitivité accusé au cours des années 1990. L'un des principes fondamentaux de l'élaboration des réformes et de la construction du contrat social est que l'économie allemande ne peut être solide que si elle est compétitive. La part des exportations allemandes dans celles de la zone euro était tombée à 28 % en 2000, contre 35 % en 1991, au cours d'une décennie où l'Allemagne avait dû absorber l'arrivée de 17 millions de citoyens et remettre à niveau un pan de son tissu industriel. D'où l'instauration d'une politique de compétitivité, passant principalement par la modération salariale chez les industriels et leurs fournisseurs ainsi que par l'outsourcing vers des pays à plus faibles coûts de main-d'œuvre. Ces dispositifs ont été parachevés par les lois Hartz. Aujourd'hui, la part des exportations allemandes dans la zone euro est remontée à 32 %.

Un défi démographique

Les lois Hartz doivent être mises en perspective avec un autre défi fondamental pour l'Allemagne : sa démographie. Alors que se profile une nette croissance des taux de dépendance, la population active se contracte. Dans un tel contexte, la solution peut consister à réduire le niveau des prestations sociales ou à étoffer la population active présente sur le territoire. Dans les faits, une

solution intermédiaire a été trouvée.

En 2004, le taux de chômage de longue durée (au-delà d'un an) représentait 5 % de la population active, et le taux de chômage de très longue durée (au-delà de deux ans) 4 %. Aujourd'hui, ils se situent respectivement à 2,4 % et 1,7 %. Les lois Hartz avaient pour principal enjeu de remettre en emploi des personnes qui en étaient durablement éloignées. La question est de savoir si elles ne font que traverser des sas temporaires qu'elles ont vocation à quitter (tels les minijobs ou jobs à un euro, c'est-à-dire payés un euro de plus que l'allocation), ou si elles y restent. C'est à cette aune qu'il convient, de mon point de vue, de juger les réformes Hartz. Les individus inscrits dans ces nouveaux dispositifs ont-ils suivi une trajectoire de retour vers un emploi plus durable ou ont-ils été marginalisés ? Le débat n'est pas tranché.

Ajoutons qu'en 2000, 71 % de l'emploi était soumis à cotisations sociales, le reste recouvrant les emplois indépendants et ceux des fonctionnaires. En 2004-2005, cette proportion a chuté à 67 %, sous l'effet des dispositifs associés à la réforme Hartz. Elle est remontée aujourd'hui à 70 %. Il convient d'analyser si cette évolution provient de la baisse du nombre de fonctionnaires ou du passage d'un certain nombre de travailleurs de « sas » temporaires vers l'emploi à cotisations sociales.

Quant aux niveaux de rémunération, un rapport de la direction du Trésor de 2012 comparant les systèmes de protection sociale montrait que le taux de pauvreté au travail était identique en France et en Allemagne avant l'intervention des dispositifs fiscaux. Ce n'est qu'après leur mise en œuvre qu'un écart s'est manifesté. La question qui se pose est plus celle de la redistribution que celle de la nature du contrat d'emploi.

Au total, l'Allemagne s'est efforcée de relever les deux enjeux majeurs qu'elle identifiait : la compétitivité et la démographie. C'est dans la façon dont elle a apporté des réponses à ces questions, par une construction politique, qu'elle peut représenter une source d'inspiration pour la France, et non dans la teneur desdites réponses. Chaque pays doit trouver en soi des solutions à ses propres turpitudes.

5 Les effets délétères des réformes Schröder

Jacqueline Hénard

Guillaume Duval, de votre point de vue, les réformes ont-elles permis aux chômeurs de longue durée de réintégrer le marché du travail ?

Guillaume Duval

Si les réformes Hartz séduisent tant en France, c'est qu'elles revêtent à certains égards un caractère français, en ce qu'elles relèvent d'une démarche étatiste qui rompt avec la tradition allemande de recherche de consensus et de négociation sociale. Depuis la France, l'Allemagne est souvent perçue comme un État de tradition sociale-démocrate. Il n'en est rien. Le pays a presque toujours été géré par des conservateurs, et tant qu'il l'a été, il accusait moins de pauvreté et d'inégalités que la France. Après sept ans de gouvernement Schröder, la pauvreté s'est accrue en Allemagne, et les inégalités s'y sont marquées plus fortement que dans tout autre État européen. Le taux de pauvreté est passé de 11 % de la population totale à 16 % aujourd'hui. Plus particulièrement, on recense 20 % de pauvres chez les 55-65 ans (contre 10 % en France) et 15 % chez les plus de 65

ans (contre 9 % en France). Tel est le principal résultat des réformes Hartz et de l'évolution de la répartition des revenus qu'elles ont entraînée.

Un second résultat réside dans l'affaiblissement considérable de la tradition de concertation et de négociation sociale, qui faisait la force de l'économie allemande. Les réformes Hartz ont multiplié les statuts d'emploi précaires. Elles n'en sont pas à l'origine, mais ont amplifié une tendance à la diminution du nombre de salariés couverts par des conventions et des négociations collectives. Aujourd'hui, cette couverture concerne moins de la moitié des travailleurs. La dualisation du marché du travail allemand s'en est trouvée fortement accrue, concomitamment à un affaiblissement de la négociation collective. Les fameux minijobs en sont un avatar. Rappelons que l'Allemagne n'a retrouvé qu'en 2010 la proportion d'emplois soumis à cotisations sociales qu'elle connaissait en 2000. Pour le reste, le développement de l'emploi est essentiellement passé par les minijobs. Un travailleur qui perçoit un salaire de moins de 450 euros par mois paie certes très peu de cotisations sociales, mais n'avait jusqu'à présent pas accès à la protection sociale ni à la retraite. En favorisant ce type d'emplois, les réformes Schröder ont créé des problèmes majeurs pour le futur de l'Allemagne, en particulier au regard des retraites. Les 5 millions de personnes qui n'occupent qu'un minijob n'auront guère de retraite.

Une prise de conscience des conséquences des réformes

Il paraît rassurant de constater que l'engouement des Allemands pour les réformes Schröder et leurs conséquences retombe. Le sujet reste au cœur du débat politique allemand. D'ailleurs, l'introduction prévue d'un salaire minimum vise à réparer les effets très négatifs de ces réformes. En témoigne cet extrait d'un article de Matthias Kaufmann récemment paru dans Der Spiegel : « Avec le nouveau gouvernement, l'Allemagne aura un salaire minimum. Le SPD entend ainsi corriger son fiasco des réformes Hartz. Le parti autoproclamé des petites gens avait en effet commencé à l'époque à diffamer les chômeurs en les traitant de paresseux ».

Autre élément rassurant de mon point de vue, les Allemands commencent à redouter le contrecoup induit par ces réformes sur le terrain des retraites. Le contrat de coalition comporte un certain nombre de mesures visant à en corriger les effets manifestes, en particulier les très petites retraites qui se préparent. A ce sujet, un rapport de la ministre des Affaires sociales chrétienne-démocrate avait fait grand bruit à l'automne 2012, car il établissait qu'une personne gagnant 2 500 euros bruts aujourd'hui toucherait le minimum vieillesse en 2030. Les craintes portent en particulier sur les conséquences des minijobs. Ces derniers pourraient d'ailleurs donner lieu à cotisation retraite dans le futur.

6 Des succès indépendants des réformes Schröder

Pour moi, les réformes Schröder du marché du travail ont donc eu des conséquences néfastes pour l'Allemagne, en affaiblissant en particulier deux de ses points forts traditionnels : la négociation et la cohésion sociales. Pour autant, il est évident que l'économie allemande, après le départ de Gerhard Schröder, a mieux surmonté la crise que l'économie française. Cela tient néanmoins à des raisons parfaitement indépendantes des réformes Schröder, et au premier chef à l'évolution démographique de l'Allemagne. La carence d'enfants a fait économiser des dépenses privées et publiques aux Allemands ! Surtout, elle a eu un impact majeur sur l'un des premiers postes de dépense des ménages, l'immobilier. L'Allemagne a perdu au moins 400 000 habitants depuis le

début des années 2000, quand la France en a gagné 4,9 millions. En conséquence, les prix de l'immobilier ont été multipliés par 2,5 en France alors qu'ils sont restés stables en Allemagne. Dans ces conditions, il est plus facile de supporter l'austérité salariale.

Un autre atout de l'économie allemande provient de sa spécialisation. L'Allemagne produit un certain nombre de biens (notamment des machines et des voitures) que la France est en peine de proposer. Elle a profité à plein de la demande des pays émergents pour ces biens.

Enfin, les Allemands ont été les principaux bénéficiaires en Europe de la chute du mur, qui leur a permis de réinsérer dans leur système productif les pays à bas coûts d'Europe centrale et orientale.

Telles sont les vraies raisons qui expliquent la résilience incontestable de l'économie allemande et son redressement dans les années 2000. Elles n'ont rien à voir avec les réformes Schröder, et en particulier avec les réformes Hartz. Je dirais plutôt que l'Allemagne s'est redressée malgré les réformes Schröder.

Mise en perspective des bénéfices des réformes Hartz

Jacqueline Hénard

L'accord de coalition publié cette nuit entre la CDU et le SPD mentionne en préambule que « l'Allemagne est en bonne santé, et ceci notamment grâce à une politique de réforme ciblée par le passé ». C'est une allusion claire aux lois Hartz. Je ne suis donc pas certaine que le SPD ait tant pris ses distances que cela avec ces réformes.

Une question reste en suspens : l'Allemagne est-elle un miracle de l'emploi ou un désastre social ? Alain Fabre, les inégalités et la pauvreté se sont-elles accrues dans des proportions considérables en Allemagne ?

Alain Fabre

Pour vous répondre, je ferai un détour par quelques éléments de mise en perspective.

Étonnamment, le débat sur les réformes Hartz est presque devenu franco-français, avec de surcroît une pointe d'hystérie. Les Allemands parviennent aujourd'hui à décrypter sereinement cette période. Il semble qu'ils aient forgé leur jugement sur la conduite du pays depuis 2003. Le fait que la chancelière Angela Merkel ait été réélue à trois élections successives n'est d'ailleurs pas négligeable. Lors d'un sondage de sortie des urnes du 22 septembre 2013, ils étaient 76 % à estimer que leur économie était bien gérée. Dans une autre enquête publiée par le Cirac en février 2013 et qui invitait à porter un jugement sur la capacité des pays européens à maintenir l'équilibre de leur protection sociale, les répondants citaient en premières place la Suède et l'Allemagne (à 20 %), la France venant loin derrière, à 3 %. Vu d'Allemagne, le modèle français n'est pas perçu comme égalitaire.

Gerhard Schröder a lancé les réformes portant son nom parce qu'il n'avait plus d'autre issue. Il était arrivé au terme de ses possibilités. À l'époque, en 1998-1999, le SPD avait instauré une politique assez classique de relance keynésienne, le pacte pour l'emploi. Or il s'est avéré que la hausse des dépenses publiques ne contribuait pas à réduire le chômage ni à infléchir une

croissance déprimée. Ce sont donc des tentatives keynésiennes cuisantes qui ont incité à mettre en place des réformes de structure.

Un soutien à l'emploi

D'une certaine façon, les réformes Hartz ont bel et bien eu un impact positif sur le travail. Différentes études du FMI, de l'Insee et d'économistes allemands en témoignent. Ces lois ont manifestement participé au rétablissement de l'incitation marginale au retour au travail. Si elles ont été couronnées de succès, c'est parce qu'elles ont permis de lier la flexibilisation du marché du travail avec la modération du coût du travail. La France jouissait d'un avantage de compétitivité de quelque 10 % par rapport à l'Allemagne au début des années 2000. Aujourd'hui, les positions sont inversées. Sans la modération salariale allemande, le résultat aurait été bien différent : nombre de personnes seraient entrées au chômage pour des raisons de rationalisation des outils de production.

Les autres causes de la pauvreté relative en Allemagne

Quant au débat sur la pauvreté en Allemagne, ma première réaction intuitive est de considérer qu'un taux de chômage divisé par deux ne saurait susciter une croissance importante de la pauvreté — en tout cas pas dans les proportions observées en France. Tous les griefs faits à l'Allemagne en matière d'augmentation de la pauvreté et des inégalités et de recul de l'État social se rapportent à des dérives qui se sont produites avant la mise en œuvre des lois Hartz. Il faut insister sur ce point. Si une équivoque prévalait encore à ce sujet dans les années 2006-2007, ce constat est devenu patent à partir de 2010. Le coefficient de Gini — qui mesure la répartition des revenus — dans la population allemande a plutôt eu tendance à se stabiliser voire à régresser. Gardons-nous de croire que la pauvreté est un phénomène général en Allemagne. Le taux de pauvreté est de 14 % dans les Länder de l'ouest et de 20 % dans les Länder d'ex-Allemagne de l'est. L'intégration de 17 millions d'anciens Allemands de l'est ne contribuant pas aussi fortement que ceux de l'ouest au système économique allemand s'est faite sentir en matière de pauvreté et d'inégalités.

Les difficultés financières des ménages allemands ne sont pas plus grandes que celles des Français. L'Allemagne est plutôt bien classée de ce point de vue. Si des phénomènes de pauvreté s'y observent, ils sont localisés. Certes, nul ne saurait affirmer que l'on vit correctement avec 382 euros par mois. Il faut néanmoins préciser que les foyers considérés perçoivent souvent des allocations liées aux enfants et au logement (de l'ordre de 600 euros à Berlin et Munich). Les foyers touchés par les réformes Hartz IV, s'ils ont deux enfants et si l'un des conjoints travaille, perçoivent un revenu de quelque 1 500 euros par mois. Précision supplémentaire, le revenu médian annuel est d'environ 11 500 euros en Allemagne — autrement dit, sans comparaison avec ceux de la Roumanie ou de la Bulgarie...

Des défis à relever

L'Allemagne doit relever des défis, et nous pourrions tirer des leçons de la méthode qu'elle déploiera à cet effet. Il n'est pas question de copier le modèle allemand : nos traditions et nos systèmes sont trop différents. En revanche, inspirons-nous de l'effort allemand visant à concilier la compétitivité économique et la cohésion sociale, et à sauvegarder l'État social. Jamais on n'a vu en Allemagne de campagne idéologique sur le modèle thatchérien ni même reaganien, pas plus que de réaction comparable à celle de la droite française à son retour au pouvoir en 1986.

La façon dont l'Allemagne a affronté ses problèmes lui permet aujourd'hui de les traiter. En

quelque sorte, elle distribue ce qu'elle a produit — alors que la France, de son côté, a peu produit et n'a donc guère à distribuer. La consommation constitue aujourd'hui le moteur de la croissance allemande. D'une certaine façon, l'Allemagne est en train de rééquilibrer sa stratégie de croissance par les salaires, qui évoluent au rythme de 3 % par an. Maintenant qu'elle a reconstitué des marges de manœuvre impressionnantes, elle va entrer dans une nouvelle phase. Avec 200 milliards d'euros d'excédent commercial, les possibilités d'investir sont réelles.

La leçon allemande, somme toute, est la suivante : dans un système social, les droits doivent équilibrer les devoirs. Il n'y a pas de solidarité collective sans responsabilité individuelle. C'est vrai en Allemagne mais aussi en Europe.

1

Un retour à l'emploi... précaire?

Guillaume Duval

Il me paraît incontestable que les évolutions qu'a connues l'Allemagne ont accru les inégalités et la pauvreté, même si celle-ci est relative. Une catégorie de la population que nous n'avons pas encore évoquée en a particulièrement pâti. Pour accroître la population active, les réformes Hartz ont cherché à faire entrer massivement les femmes dans l'emploi. Elles marquent une rupture par rapport à une situation traditionnellement conservatrice quant à la place relative des hommes et des femmes sur le marché du travail. Le taux d'emploi des Allemandes est certes supérieur, aujourd'hui, à celui des Françaises, mais les premières occupent essentiellement des emplois précaires et peu payés. Elles constituent la majorité des titulaires de minijobs ou des postes payés moins de 6 euros de l'heure. C'est un progrès par rapport à la répartition des rôles sociaux d'antan, ainsi que pour les ménages allemands qui bénéficient d'un complément de revenu. Pour ces raisons, la société allemande a toléré ces inégalités jusqu'à présent, mais semble commencer à s'en irriter.

René Lasserre

Il se produit une féminisation du travail dans de nombreux pays, peut-être davantage pour l'Allemagne qui accusait un retard historique en la matière. Néanmoins, ce ne sont pas les réformes Hartz qui ont promu le travail des femmes, ni accentué ses disparités. En outre, une analyse fine du travail féminin et de son évolution récente montre qu'une forte proportion d'Allemandes opte volontairement, quand elles le peuvent, pour des emplois à temps partiel réguliers, aucunement précaires. Les femmes étant cependant souvent moins qualifiées et plus vulnérables sur le marché du travail, elles sont par là-même davantage bénéficiaires de mécanismes d'assistance. Ce n'est en rien nouveau ni propre à l'Allemagne. Ainsi, il convient de bien distinguer la flexibilité choisie de la flexibilité imposée.

Louis Gallois

Le travail des femmes n'est pas si aisé en Allemagne, par manque de structures qui permettraient aux familles de concilier l'activité professionnelle des deux conjoints et la garde des enfants. Pour accueillir des femmes, EADS a dû créer une crèche interne, car il n'en existe pratiquement pas à Munich. Il y a là un besoin considérable d'investissement en Allemagne.

Par ailleurs, il y a un certain cynisme à payer les travailleurs quatre euros de l'heure dans un pays aussi riche que l'Allemagne. Je reconnais cependant que les minijobs ont un mérite : permettre à une personne éloignée de l'emploi de garder le contact avec le milieu du travail.

René Lasserre

La précarité en Allemagne n'est pas due spécifiquement aux lois Hartz ni aux minijobs, qui constituent au contraire un bon moyen de maintenir l'employabilité des personnes durablement éloignées de l'emploi. Ne serait-ce que des travaux temporaires permettent de garder un lien avec le monde du travail et une dignité sociale. On tend à considérer en France qu'une situation de chômage est sans retour. Sur une population active de 28 millions de personnes, 5 millions sont en dehors du marché du travail dans notre pays. Ajoutons à cela le terrible gâchis qu'est le chômage des jeunes. Quelle sera la soutenabilité des retraites françaises quand les jeunes d'aujourd'hui arriveront à l'âge de la retraite après avoir cotisé un nombre de trimestres relativement réduit ? L'Allemagne a une réelle capacité à réinsérer les seniors dans la vie active, avec une performance double de la nôtre. En outre, elle propose des emplois attractifs à des travailleurs qualifiés issus de l'ensemble de l'Europe. Malheureusement, la France ne sait pas aussi bien exploiter sa chance et son potentiel démographiques pour se préparer à affronter l'avenir.

Un intervenant

Pour côtoyer des représentants d'IG Metall, je peux témoigner que les syndicats allemands se mobilisent sur les questions relatives au travail des jeunes, aux statuts précaires, au salaire minimum ou encore aux contrats de détachement. Ils prônent un changement de politique dans ces domaines. De même les syndicats de l'industrie allemande prennent-ils conscience des fragilités de ce secteur, en particulier de celles qui résultent de la spécialisation.

Les partenaires sociaux allemands savent que l'Allemagne a besoin d'un redressement industriel de la France. C'est un gage pour trouver des acheteurs sur le plan commercial, mais aussi un gage politique quant au bon fonctionnement de l'Europe.



Quelle Allemagne pour quelle Europe ?

Un intervenant

La divergence entre les économies française et allemande ne représente-t-elle pas un risque de déstabilisation pour l'Europe ?

Denis Ferrand

L'Europe repose très largement sur le couple franco-allemand. Pour paraphraser Dominique Seux, « l'Allemagne sans la France fait peur, la France sans l'Allemagne faire rire ». La divergence économique entre ces deux pays risque d'entraîner des dysfonctionnements au sein de ce couple, et peut-être plus largement. L'écart de consommation par tête entre la France et l'Allemagne était de l'ordre de 1 000 à 1 300 euros en 1999. Une convergence entre les deux pays s'est produite en 2007, au prix d'une perte de compétitivité en France. Aujourd'hui, l'écart est de 1 000 euros. Nous sommes revenus au point de départ, mais entre-temps, notre tissu industriel s'est délité et notre capacité à rebondir s'est fortement atrophiée.

La population allemande a crû en 2011 et 2012 sous l'effet de migrations en provenance de Pologne. Un cœur économique est en train de se constituer en Allemagne, qui draine les forces vives du continent. Comment gèrera-t-on la solidarité dans une telle Union européenne ?

Louis Gallois

Personne ne peut contester que l'Allemagne a accompli un travail fantastique sur le plan de la compétitivité. Elle a choisi en 2003-2004 une politique de l'offre, notamment en limitant la demande interne. Cela s'est fait au prix d'un retard d'investissement public et d'une modération salariale — qu'il faut toutefois nuancer. Dans l'arbitrage entre le salaire et l'emploi, un consensus se manifeste en Allemagne pour privilégier l'emploi, et en France pour privilégier le salaire. Sur la période 2000-2010, la France a perdu son avantage de compétitivité de 10 %, et ceci pour un tiers en raison de l'augmentation des cotisations sociales et pour deux tiers en raison de l'évolution différenciée des salaires.

Si la réussite est manifeste en matière de compétitivité, elle l'est moins dans le domaine social. Il me paraît évident que les inégalités se sont accrues en Allemagne et que le taux de pauvreté a sensiblement augmenté entre 2000 et 2010. Le pays a recouru massivement à des travailleurs détachés d'Europe de l'est, dont on sait que la situation devient un débat européen. Qui plus est, un travailleur payé 3 euros de l'heure perçoit par ailleurs 3 à 4 euros du système social allemand, sans quoi il ne saurait vivre. En d'autres termes, le contribuable assume la moitié du revenu d'un certain nombre de travailleurs en Allemagne. Ce n'est rien d'autre qu'une subvention à l'industrie. C'est une problématique réelle pour les pays dotés d'un salaire minimum. Il paraîtra difficile de maintenir longtemps un espace européen où ces sujets ne seront pas harmonisés.

Enfin, l'Allemagne est en situation d'hyper-compétitivité. Avec 200 milliards d'excédents commerciaux, il est patent que l'euro ne représente pas pour elle une parité d'équilibre. L'Allemagne bénéficie d'un euro tiré vers le bas par les pays du sud. Cette situation d'hyper-compétitivité allemande par rapport à l'Europe n'est pas soutenable durablement. Cela introduit des divergences et des tensions qui deviendront insupportables. Si l'on n'y prend pas garde, c'est l'euro lui-même qui pourrait être attaqué, perçu comme insupportable par une partie de la population européenne et comme avantage indu bénéficiant à un pays ultra compétitif. Il est essentiel que l'Allemagne s'engage dans une politique de croissance, et qu'elle accepte une certaine réduction de sa compétitivité. C'est d'ailleurs une partie du chemin qu'elle s'engage à faire avec les augmentations de salaires et le salaire minimum.

Alain Fabre

Cette situation résulte d'une sorte de marchandage : les Allemands ont un euro plus bas que ne le serait le Deutsche mark, et les pays du sud bénéficient de taux d'intérêt auxquels ils n'auraient jamais accédé sans l'euro. Jamais nous n'aurions pu activer un système de réassurance de la zone euro sur le plan financier si l'Allemagne avait mené la politique économique de la France, de l'Italie ou de l'Espagne.

Dans son discours au Bundestag du 14 mars 2003, le chancelier Schröder affirmait que l'Allemagne devait mener une politique économique orientée vers l'Europe et vers la prospérité de l'Union, avec l'idée que la compétitivité ne devait pas aller à l'encontre de la cohésion sociale. Aujourd'hui, les écarts de performance donnent à certains le sentiment que l'Allemagne a fait cavalier seul et joué la mondialisation contre l'Europe. Je ne pense pas que cela fût intentionnel. Les Allemands ont fait le choix délibéré de comprimer la demande intérieure pour équilibrer le système et permettre une sortie de la crise par les exportations. L'Espagne a procédé de même et commence à en récolter les fruits.

Louis Gallois

Jamais je ne ferai reproche à l'Allemagne de la politique d'offre qu'elle a menée avec constance depuis dix ans. Mais aujourd'hui, sa responsabilité à l'égard de l'Europe l'oblige à jouer une

politique de la demande. Il n'est pas raisonnable d'avoir 200 milliards d'euros d'excédents de commerce extérieur et une croissance de 1%.

Guillaume Duval

Je ne suis pas certain que des excédents considérables soient un indicateur de compétitivité réelle. Cela témoigne en grande partie du très faible niveau d'investissement domestique, public comme privé et matériel comme immatériel. L'Allemagne est en situation de désinvestissement public depuis le début des années 2000 : le niveau des investissements ne compense pas l'usure des infrastructures telle que mesurée dans la comptabilité nationale. De même, la spécialisation allemande me paraît être une faiblesse plutôt qu'un atout. Ses productions n'ont guère évolué depuis un siècle ! Tout comme la France, elle souffre d'un retard en matière de technologies de l'information et de numérique. Il serait d'ailleurs souhaitable que ces domaines fassent l'objet d'un effort coordonné européen.

Le problème de l'Europe sociale est que tous les États membres sont dotés de systèmes sociaux certes avancés, mais pensés dans un cadre national. Il sera difficile de les rapprocher. Il faudrait surtout veiller à ce que le fonctionnement économique de l'Europe cesse d'inciter les États membres à raboter leurs systèmes sociaux. A cela doit s'ajouter une prise de décision plus démocratique à l'échelle européenne. Telles sont les quelques conditions d'une convergence.

CONTACTS



ACCUEIL

01 56 81 04 15
info@la-fabrique.fr



ÉVÈNEMENTS & PARTENARIATS

Sounia CHANFI - 01 56 81 04 18
sounia.chanfi@la-fabrique.fr



RELATIONS PRESSE

Elisa OHNHEISER - 01 56 81 04 26
elisa.ohnheiser@la-fabrique.fr



www.la-fabrique.fr



twitter.com/LFI_LaFabrique



www.facebook.com/LaFabriqueDeLIndustrie