

La fausse bonne idée des lois *Hartz* à la française

Par **Baptiste FRANÇON**

Maître de conférences en économie,
Université de Lorraine

Avec un taux de chômage, au sens du BIT¹, supérieur à 10 % de la population active en 2014 et des perspectives de croissance toujours faibles en 2015, l'emploi est devenu une préoccupation majeure dans le débat politique et public. Pour de nombreux commentateurs de l'actualité économique, le problème du chômage français serait avant tout d'ordre structurel, c'est-à-dire qu'il résulterait des « rigidités » réelles ou supposées de son marché du travail : des salaires trop élevés, un droit du travail trop contraignant et une générosité de l'assurance chômage qui n'inciterait pas suffisamment les chômeurs à retrouver un emploi. Bien qu'une telle analyse ne soit pas franchement nouvelle, elle s'est trouvée confortée auprès de ses partisans par le « succès » apparent des réformes *Hartz*. Votées par la coalition entre sociaux-démocrates et écologistes, au cours du deuxième mandat du Chancelier Schröder au début des années 2000, ces réformes du marché du travail auraient ainsi permis à l'Allemagne de retrouver sa compétitivité sur la scène internationale². Cette réussite se serait notamment traduite par une baisse continue du chômage. Avec un taux de chômage aux alentours de 5 % en 2014, l'Allemagne fait en effet figure d'exception dans la zone euro. Le mauvais élève français, dépeint à longueur de rapports comme rétif aux réformes et arc-bouté sur ses acquis, devrait donc logiquement s'inspirer du « courage » allemand pour mettre en œuvre des réformes similaires. Le dernier en date ne déroge pas à la règle, puisque le rapport Pisany-Ferry-Enderlein, commandé conjointement par les ministres de l'Économie allemand et français, recommande lui aussi une convergence des institutions du marché du travail de ces deux pays, l'Allemagne faisant évidemment office de modèle.

L'objectif de cet article est de montrer que, dix ans après la mise en œuvre du dernier et du plus conflictuel des volets des réformes allemandes (*Hartz IV*), ce constat traduit souvent une méconnaissance profonde des enjeux liés à ces réformes. Méconnaissance du type de mesures qu'elles ont promulgué tout d'abord. Si les changements touchant la structure de

l'indemnisation du chômage ont effectivement été radicaux, les mesures touchant aux politiques de l'emploi ou à la législation de l'emploi régulier n'ont eu en fait qu'une portée limitée. Par certains aspects, les réformes implantées graduellement en France, depuis 2005, ont eu au moins une portée équivalente : Revenu de Solidarité Active, rupture conventionnelle, Accord National Interprofessionnel, détricotage des 35 heures... Méconnaissance des effets réels de ces réformes ensuite. Les facteurs susceptibles d'expliquer le regain de compétitivité de l'économie allemande, dans les années 2000, sont en fait multiples et la modération salariale n'y tient pas le rôle central. Par ailleurs, le recul rapide du chômage est trompeur si on ne prend pas en compte d'autres tendances du marché du travail allemand : faible évolution de la population active et croissance de l'emploi à temps partiel. Méconnaissance de leurs effets sociaux en termes d'augmentation des inégalités et de la pauvreté enfin, même si, dans ce cas-là, on peut plus certainement parler d'omission volontaire, puisque la baisse apparente du taux de chômage est intimement liée à l'augmentation et au maintien durable de ces inégalités.

Deux arguments sont généralement mis en avant pour justifier la mise en œuvre de réformes similaires aux lois *Hartz*. Le premier argument explique que la bonne tenue actuelle de l'économie allemande s'explique par la modération salariale, qui lui aurait permis d'améliorer significativement sa compétitivité au cours des années 2000. Une telle analyse ne prend tout d'abord pas en compte les avantages comparatifs dont bénéficient traditionnellement les firmes exportatrices allemandes. Par leur savoir-faire, et notamment une forte coordination entre firmes (souvent appuyée par l'État), elles disposent d'une compétitivité hors-prix importante qui a été centrale pour rétablir des excédents commerciaux vis-à-vis du reste du monde, dans un contexte d'expansion de la demande mondiale sur les produits manufacturés³. Pour autant, la baisse des coûts de production a joué un rôle aussi, notamment à travers une politique d'*outsourcing* de pans de la production vers les pays d'Europe de l'Est. Couplée à la modération salariale, cette politique a aussi permis à l'Allemagne d'accroître ces excédents au détriment des autres pays de la zone euro. Cependant, le caractère non-coopératif de cette stratégie et les circonstances particulières qui ont assuré son succès amènent, en fait, à douter

¹ Bureau International du Travail.

² Dénommées d'après le nom du président de la Commission à l'origine de ces réformes, les lois *Hartz* ont consisté en 4 volets de réformes votées de 2003 à 2005. Les trois premiers volets (*Hartz I à III*) ont modifié ou introduit des instruments de politiques de l'emploi : statut d'auto-entrepreneuriat, emplois aidés précaires (les *Jobs à un euro*), « rationalisation » du suivi des chômeurs... Le dernier volet (*Hartz IV*) a radicalement changé la structure de l'indemnisation chômage, avec notamment une nouvelle prestation d'assistance favorisant le cumul avec un salaire et une réduction drastique des durées d'assurance.

³ Duval, 2013.

à la fois de la faisabilité et de l'opportunité de généraliser une telle politique.

Le deuxième argument met en avant le fait que les réformes *Hartz* auraient amélioré le fonctionnement du marché du travail allemand. Cependant, cet argument ne prend pas en compte les résultats des nombreuses évaluations des nouveaux dispositifs, commandées par le gouvernement allemand lui-même. Il existe un consensus fort, parmi celles-ci, sur l'impact très limité des innovations en matière de politique de l'emploi (*Hartz I à III*), totalement insuffisant à expliquer la baisse du taux de chômage. Quant aux effets de la baisse de générosité de l'indemnisation chômage (*Hartz IV*), les principales études mettent en avant qu'elles n'ont eu qu'un effet limité sur la modération salariale, celle-ci étant en fait principalement issue de la généralisation, à partir des années 2000, des accords de sécurisation de l'emploi dans le secteur exportateur.

Comment expliquer la baisse spectaculaire du taux de chômage allemand dans ces circonstances ? Il convient ici d'avoir en tête que le taux de chômage peut être un indicateur trompeur de la bonne tenue du marché du travail. En effet, le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs à la population active et dépend donc de l'évolution de cette dernière. Or, la population active allemande a augmenté beaucoup plus faiblement que dans le reste de la zone euro depuis les années 2000 : l'augmentation plus favorable des taux d'activité n'a ainsi pas permis de compenser le déclin démographique allemand. Dans une période de pénurie d'emplois, cet élément a joué un rôle important dans l'amélioration des taux de chômage allemands, sans qu'on puisse bien sûr le lier à un effet des réformes.

Se focaliser sur le taux de chômage empêche également d'appréhender la nature des emplois qui ont été créés en Allemagne. Or, on assiste depuis les années 2000 à une explosion des emplois à temps partiel et des Mini-Jobs. Ces contrats à temps très partiel (12 heures en moyenne) existaient déjà avant 2003. Exonérés d'impôts et largement exonérés de cotisations sociales, ils n'ouvrent que des droits réduits à la retraite et pas de droits à l'assurance maladie et à l'assurance chômage. Les lois *Hartz* ont ici joué un rôle moteur en favorisant le recours au temps partiel comme instrument principal de la réduction du temps de travail. Cette stratégie s'est appuyée, pour une large part, sur l'obligation faite aux chômeurs d'accepter ces emplois atypiques, avec l'accroissement des sanctions en cas de refus. Dans le même temps, la flexibilisation accrue des Mini-Jobs et l'introduction des Midi-Jobs pour les emplois rémunérés de 400 à 800 € (loi *Hartz II* de 2003) incitaient encore davantage les firmes à avoir recours au temps partiel. On estime à près d'un million le nombre de Mini-Jobs supplémentaires

occupés en tant qu'activité principale par suite de cet assouplissement, tandis que les Midi-Jobs représentaient presque 1,5 millions d'emplois en 2014.

Cette évolution de la structure des emplois allemands s'apparente en fait à un partage du temps de travail *par le bas*, par opposition à un partage du temps de travail *par le haut* où l'on limite la durée légale hebdomadaire des salariés à temps plein (telle qu'elle a été pratiquée en France avec la loi sur les 35 heures). À titre illustratif, imaginons que l'évolution de la durée moyenne du temps de travail ait été la même en Allemagne qu'en France de 2003 à 2012 (soit une baisse de 0,2 heure hebdomadaire au lieu de 1,4 selon Eurostat) : le nombre d'emplois en Allemagne serait alors inférieur de plus de 3 % à son niveau actuel, ce qui correspond également à environ 3 points de pourcentage de taux de chômage supplémentaire.

La contrepartie de ce développement massif du sous-emploi, c'est l'explosion des inégalités de revenus qu'a connue l'Allemagne au cours de la dernière décennie. Si ces inégalités ont en fait fortement progressé dès le début des années 2000, les réformes ont conduit à les pérenniser selon deux types de logiques. En augmentant les inégalités hommes-femmes tout d'abord : ce sont en effet ces dernières qui ont été majoritairement touchées par la baisse de la durée de travail et donc de leur revenu. Les réformes ont également généralisé le cumul entre prestations d'assistance et bas salaires pour les chômeurs, dont les taux de pauvreté ont brutalement augmenté. Le nouveau système d'indemnisation incite ainsi les employeurs à développer des emplois à bas salaires, l'État se chargeant de verser le complément pour garantir un niveau minimal de revenus au prestataire.

Face aux partisans de lois *Hartz* à la française, on peut tout d'abord noter que celles-ci n'ont joué qu'un rôle mineur dans la stratégie de dévaluation compétitive allemande. Leurs effets sur le marché du travail sont aussi à relativiser et leur succès apparent est trompeur. On peut surtout s'interroger sur le modèle de société qui est proposé, puisque les inégalités se sont maintenues à un niveau élevé (similaire au niveau français actuel) depuis leur mise en œuvre et malgré la chute impressionnante du taux de chômage. L'introduction récente d'un salaire minimum en Allemagne, pour contre-carrer ces effets pervers, démontre qu'une telle solution aux problèmes d'emploi n'est pas socialement soutenable dans la durée. ■