



CHRONIQUE 127

France Allemagne : droit du travail, formation professionnelle, marché du travail

La présente chronique est constituée d'une note de synthèse publiée avec l'aimable autorisation de Bénédicte Zimmermann, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)¹ et permanent fellow à l'Institut d'études avancées de Berlin. Cette contribution constitue le troisième volet d'une trilogie consacrée au modèle social allemand, observé de France, à l'occasion du processus de réforme, du droit du travail (chronique 109), de la formation professionnelle (chronique 115) et du marché du travail (Chronique 127).

La chronique 109 intitulée « La loi travail et le modèle allemand » met en évidence la différence fondamentale entre la manière dont le droit du travail allemand et le droit du travail français appréhendent l'entreprise. Les rapports de travail dans l'entreprise allemande sont encadrés par une « **constitution sociale** » (Betriebsverfassung), qui définit les compétences de l'institution unique de représentation du personnel « **le conseil d'entreprise** » (Betriebsrat), élu par la collectivité des salariés de l'entreprise Belegschaft) constituée en assemblée générale du personnel. Le conseil d'entreprise est présidé, non pas par l'employeur, mais par un salarié élu par l'assemblée générale du personnel. Il détient un **pouvoir de codécision** dans des domaines énumérés par la constitution sociale de l'entreprise. Il jouit de la personnalité morale et est habilité à négocier des accords d'entreprise sur des thèmes qui ne sont pas réservés à la négociation de branche. Il n'existe ni sections syndicales ni délégués syndicaux juridiquement reconnus dans l'entreprise allemande, comme c'est le cas en France, ce qui n'exclut pas une influence de fait des organisations syndicales de salariés regroupés au sein d'un syndicalisme unitaire (DGB) sur les conseils d'entreprise. L'influence juridique s'exerce également au sein des conseils de surveillance des entreprises soumises au régime de la cogestion économique. Le conseil d'entreprise est lié par une obligation juridique « de collaboration confiante » et « de paix sociale ». Il ne peut recourir à la grève qui est un monopole de l'organisation syndicale et qui ne peut intervenir qu'en cas d'échec de la négociation collective de branche. Les conflits internes à l'entreprise pouvant survenir entre le conseil d'entreprise et le chef d'entreprise sont réglés par la voie de l'arbitrage et en cas de nécessité par le recours au juge. Le référendum d'initiative patronale n'a pas de place dans « la constitution sociale » de l'entreprise allemande. Ce modèle est issu d'une histoire (voir chronique 109) qui n'est pas celle de la France et qui se caractérise par le fait que l'entreprise est une communauté sociale préservée des enjeux politiques et sociaux dont elle était le théâtre, au moment de l'instauration de conseils ouvriers sur le modèle soviets porté par un mouvement révolutionnaire, à l'issue de la guerre de 1914/1918. Cette conception « institutionnelle et partenariale » est étrangère au modèle français aussi bien en raison de la **diversité** des institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise, CHSCT, délégués syndicaux, section syndicale d'entreprise) que de leur compétence réduite

¹ Bénédicte Zimmermann consacre ses travaux à la comparaison franco-allemande en matière de travail, d'emploi, de formation professionnelle. Dernier livre paru : *Ce que travailler veut dire. Une sociologie des capacités et des parcours professionnels*, Paris, Economica, 2014. ».

ainsi que de la faiblesse des organisations syndicales de salariés et de la conception du droit de grève. La réforme du code du travail qui vient de s'engager en France est à 1000 lieues de l'approche « institutionnelle et communautaire » de l'entreprise allemande. Tout en regroupant les institutions de représentation du personnel elle maintient la dualité de la représentation et la défense des intérêts des salariés par les IRP et des organisations syndicales de salariés, au surplus divisées, et elle n'accorde aucun pouvoir de codécision au comité d'entreprise qui reste une instance consultative présidée par le chef d'entreprise. Ce dernier, ne pouvant négocier avec lui-même, est invité dans le projet de réforme à recourir à la négociation collective d'entreprise alors que la grande majorité d'entre elles dispose pas de délégués syndicaux en capacité de négocier.

La chronique 115 intitulé : « l'investissement formation, approche juridique en France en Allemagne » met en évidence, s'agissant de l'apprentissage, le fait que l'Allemagne n'a pas connu l'équivalent de la révolution française de 1789 et la loi Le Chapelier qui ont supprimé les corporations, berceau de la culture de l'apprentissage ; la place du système éducatif et de la formation professionnelle dans un État fédéral et dans un État centralisé comme l'est la France, n'est en rien comparable ; la social-démocratie allemande (parti et syndicat) n'a pas dénié à l'entreprise la capacité à former, comme ce fut le cas longtemps pour le mouvement ouvrier français et comme c'est encore le cas pour certaines de ces composantes ; du côté patronal il existe en Allemagne répartition des compétences entre les organisations d'employeurs à proprement parler et les organismes consulaires (qui sont en réalité des formes d'organisations patronales), et qui ont compétence pour la formation professionnelle en alternance. Enfin l'Allemagne ne connaît pas de taxe d'apprentissage et par conséquent la complexité des structures d'intermédiation en charge de sa gestion. Elle ne connaît pas davantage l'équivalent français de l'obligation fiscale de financement de la formation professionnelle continue à la charge des entreprises, (aujourd'hui 1 % de la masse salariale). Pour autant, les salariés allemands sont qualifiés et compétents autant que les salariés français ! Autre fait qui distingue les deux modèles, la contribution des ménages au financement de leur propre formation : elle est 10 fois supérieure en Allemagne en comparaison de la France. Elle est encouragée par des subventions aux personnes, et par un régime fiscal incitatif « à investir en formation » ainsi que par la possibilité de recourir à des comptes d'épargne temps.

La dernière chronique (127) de cette trilogie allemande traite de la réforme du marché du travail en en Allemagne connue en France sous le nom « **des réformes Schröder** » qui est constitué par « les (4) lois Hartz », du nom du directeur de travail de Volkswagen, auquel le gouvernement avait confié la mission de réformer le marché du travail. Cette dernière livraison de la trilogie allemande est due à Bénédicte Zimmermann.

Les Lois Hartz. Quel modèle allemand ? Bénédicte Zimmermann, EHES, Paris.

Le rapport de la Commission Hartz, nommée par le Chancelier Schröder et présidée par Peter Hartz, alors directeur du personnel de Volkswagen, a inspiré une série de réformes destinées à moderniser en profondeur la politique du marché du travail et de protection

sociale allemande. La notion d'activation est au cœur de ces réformes connues sous le nom de lois Hartz (quatre au total entre 2002 et 2004). L'exigence d'« activation », au sens d'un engagement actif au service d'un retour à l'emploi, s'adresse autant aux chômeurs qu'aux offices allemands du travail : la Bundesanstalt für Arbeit et ses antennes locales.

Quatre lois

Hartz I (23.12.2002) se caractérise par deux mesures clés. La première assouplit les contraintes qui pèsent sur le travail intérimaire. La loi consacre la reconnaissance du travail temporaire comme dispositif de qualification et amorce une délégation au secteur privé d'une partie des compétences jusqu'à présent dévolues aux agences pour l'emploi, en matière d'activation notamment.

La deuxième mesure durcit les critères de l'emploi convenable, c'est-à-dire de l'emploi qu'un chômeur ne peut refuser sous peine de perdre ses droits. Une loi de décembre 2001 avait déjà instauré une inversion de la charge de la preuve, de telle sorte qu'il n'incombe plus aux agences locales de montrer en quoi un emploi est convenable, mais au demandeur d'emploi d'apporter la preuve de la légitimité de son refus. Hartz I fait évoluer la notion d'emploi convenable en fonction de la durée du chômage. Hartz IV sera encore plus radicale en rendant convenable pour les chômeurs de plus de 12 mois tout type de travail, qu'il soit temporaire ou à temps partiel, sans nécessaire considération de qualification professionnelle, du dernier salaire obtenu ou d'éloignement du domicile.

Hartz II (23.12.2002) vise à lutter contre le travail non déclaré. La loi assouplit la réglementation qui encadre les emplois à faible rémunération (mini-jobs : exemptés de cotisations salariales et rémunération mensuelle maximale de 400 euros portée à 450 en 2013 ; et midi-jobs : 800 euros maximum portés à 850 en 2013). Elle crée aussi un statut d'autoentrepreneur sous la forme d'entreprise unipersonnelle Ich-AG et met en place des aides pour les chômeurs désireux de développer une activité sous statut d'indépendant.

Hartz III (23.12.2003) réorganise l'office fédéral du travail et ses antennes locales afin de renforcer leur efficacité, diminuer les dépenses dites « passives » et renforcer le suivi de chômeurs.

Hartz IV (24.12.2003) est la loi phare de l'ensemble. Ses objectifs sont triples : réduire le chômage, surtout de longue durée ; assurer un retour rapide à l'emploi et réduire les dépenses sociales. Pour ce faire, elle refond drastiquement le système d'indemnisation du chômage. Prenant appui sur des modèles économétriques qui montrent que la durée des revenus de substitution aurait plus d'impact sur le retour à l'emploi que leur montant, Hartz IV limite l'allocation de chômage à 12 mois. Parmi les autres mesures d'incitation au retour rapide à l'emploi figurent le durcissement de la notion d'emploi « convenable », le renforcement du contrôle des chômeurs et des sanctions (suspension ou perte de l'allocation en cas de refus d'emploi).

Un point décisif de ces réformes est la redéfinition des frontières entre le régime d'assurance chômage (régé par le code social III : SGB III) et le régime d'assistance aux pauvres (régé par le code social II : SGB II). Avec Hartz IV, tout chômeur est considéré au terme d'un an de chômage comme chômeur de longue durée. Il bascule alors sans transition dans le régime indemnitaire de l'assistance aux pauvres. Il continue cependant à être enregistré comme chômeur et à bénéficier des services de placement et de conseil des

agences locales pour l'emploi. Hartz IV crée ainsi deux catégories de chômeurs (SGB III et SGB II) en fonction du régime d'indemnisation dont ils relèvent.

Pour prétendre à l'allocation chômage, il faut justifier d'une durée de cotisation minimale à l'assurance chômage de douze mois au cours de deux années précédant le chômage. Le montant de l'allocation dépend du salaire antérieur net et de la situation familiale (60% du salaire net ou 67% avec des enfants à charge). La durée de versement de l'allocation dépend de l'âge du chômeur et de la durée de cotisation.

Pour les chômeurs qui ont basculé dans le régime de l'assistance, l'indemnité est forfaitaire et son versement tributaire de la situation de « besoin » de la personne et du ménage (maximum 409 € par mois à partir du 01.01.2017 pour un adulte sans enfants). Cette indemnité sous condition de ressources est financée par l'impôt.

Effets et conséquences

Une baisse spectaculaire du taux de chômage

Le taux de chômage allemand est passé de 13% en 2004 à 4,2% en août 2016. A titre de comparaison, ce taux était en août 2016 de 8,6 pour l'Union européenne des 28 et de 10,5% en France. La durée moyenne du chômage a également baissé, mais le chômage de longue durée stagne depuis 2009. Cette baisse ne peut toutefois être imputée aux seules lois Hartz, la conjoncture économique doit également être intégrée à l'analyse.

Le bilan est plus mitigé pour ce qui est de la réforme du système de placement public. Moins de 15% des chômeurs déclarent avoir retrouvé un emploi grâce à l'intermédiation de l'agence pour l'emploi. Pour la majorité d'entre eux, le retour à l'emploi passe par d'autres moyens : réponse à des petites annonces, candidatures spontanées, relations etc... L'effet le plus important de la politique de l'agence pour l'emploi est « d'activer » les chômeurs, afin qu'ils prennent eux-mêmes en main leur retour à l'emploi. L'efficacité de cette politique d'activation est liée aux programmes décrits plus haut, mais aussi et surtout au système indemnitaire à deux vitesses, qui contribue à stigmatiser et dévaloriser socialement tous ceux qui, au bout d'un an d'assurance chômage, basculent dans le régime de l'assistance.

Augmentation du taux d'emploi et compétitivité des entreprises

La libéralisation du travail intérimaire et le développement des mini-jobs ont aussi contribué à flexibiliser le marché du travail et soutenir la compétitivité des entreprises. Cette réussite économique n'est cependant pas sans contre-partie sociale. Les lois Hartz ont créé une segmentation du marché du travail qui porte un coup sévère au modèle allemand d'après-guerre, protecteur pour les travailleurs qualifiés et relativement égalitaire du point de vue des salaires. C'est donc au prix d'une forte dualisation du marché du travail et de la société dans son ensemble que les lois Hartz ont contribué à la compétitivité économique, excluant de ses bénéficiaires une frange grandissante de la population. A ce titre, il importe de relever qu'une loi destinée à réduire la durée du travail intérimaire auprès d'une même entreprise à 18 mois (durée illimitée jusqu'à présent) a été votée fin 2016, ce qui signifie un retour sur une des dispositions les plus libérales des lois Hartz.

Il importe par ailleurs de souligner que les lois Hartz ne permettent pas de rendre compte à elles seules des résultats économiques de l'Allemagne. La manière dont l'Allemagne a fait face à la crise de 2008 est tout autant redevable aux formes du dialogue social héritées du modèle allemand de l'après-guerre (système de négociation collective de branche et pouvoir de codécision du Betriebsrat à l'intérieur de l'entreprise). C'est grâce à la gouvernance participative et négociée des entreprises que les baisses d'activité ont pu être absorbées par des réductions du temps de travail, du chômage partiel et des baisses temporaires de salaires. Ces mesures négociées ont non seulement permis de gérer la crise, elles ont aussi permis aux entreprises de conserver leurs salariés et d'être opérationnelles dès les premiers signes de reprise.

Des inégalités en hausse : les effets sociaux d'une politique du retour à l'emploi « à tout prix »

Parallèlement à la baisse du chômage, on observe sur la même période une augmentation de la pauvreté et des inégalités sociales. Ainsi l'économiste Marcel Fratzscher (2016) montre que l'Allemagne, championne d'Europe de la lutte contre le chômage, est aussi championne des inégalités de revenu, de patrimoine et des chances. Cette hausse des inégalités est redevable à différents facteurs ; deux d'entre eux sont directement liés à la politique d'indemnisation du chômage et du marché du travail mise en place par les lois Hartz. Le basculement des chômeurs de plus d'un an dans le régime indemnitaire de l'assistance (SGB II) est un premier facteur. Il a contribué à l'augmentation de la pauvreté non seulement des chômeurs de longue durée, mais aussi de leurs familles. Ainsi la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a, en février 2010, déclaré « inconstitutionnel » le système d'aides sociales défini par Hartz IV (SGB II). Comme motif, la Cour juge incompatible le montant des allocations attribuées aux bénéficiaires (à l'époque 359 euros forfaitaires par mois pour un adulte) avec l'article un de la loi fondamentale qui garantit « la dignité de l'être humain ». Les juges ont aussi considéré que le mode de calcul ne prenait pas suffisamment en compte les besoins spécifiques des 1,8 million d'enfants dont les parents sont tributaires de l'assistance sociale.

Le deuxième facteur de renforcement des inégalités sociales est la politique du marché du travail associée à cette politique indemnitaire. 7,4 millions d'allemands étaient employés fin 2012 dans des « mini jobs », appelés aussi « jobs à 450 euros ». Fondés sur des contrats précaires, ces emplois sont dispensés de charges sociales et rémunérés au salaire minimum, instauré en Allemagne début 2015. Ces mini jobs, qui ne permettent aux salariés ni de subvenir à leurs besoins vitaux ni d'acquérir à travers leur travail une protection contre le risque vieillesse, symbolisent la flexibilisation du marché du travail allemand, et ont contribué à la chute drastique du taux de chômage au cours des 11 dernières années. Ils contribuent à structurer un marché secondaire du travail et à générer une catégorie de salariés de deuxième classe acculés à la pauvreté et l'incertitude, parmi lesquels on compte en première place les travailleurs sans qualification professionnelle initiale et les femmes.

Ainsi l'Allemagne figure aujourd'hui « au rang des pays qui affichent la plus grande proportion de travailleurs pauvres à l'échelle de l'Union européenne » (Hassel, 2016 : 149). En privilégiant une politique du retour à l'emploi à tout prix, les lois Hartz imposent aux franges les plus fragilisées du salariat de renoncer à la qualité de l'emploi et du travail, voire à la qualité de vie tout cours. Loin de se limiter à réformer le marché du travail, les lois Hartz ont modifié le tissu social de la société allemande. Tout comme Marcel Fratzscher, Christoph

Butterwegge (2015) y voit à terme une menace pour la démocratie parce que les inégalités sapent la confiance des populations fragilisées, mais aussi de celles menacées de l'être (les classes moyennes), dans les institutions et le système politique. Le modèle allemand refaçonné par les lois Hartz s'avère donc à double facette, l'une économique, l'autre sociale.

Dans une conjoncture économique prospère comme celle que connaît l'Allemagne depuis le début de la décennie, les conséquences sociales de ces lois se trouvent relativisées, mais en cas de récession, elles risquent d'opérer comme une véritable bombe à retardement. C'est pourquoi plutôt que de ne retenir que l'une ou l'autre facette de ces lois, nous gagnerions à les envisager de manière solidaire, si nous souhaitons enrichir le débat français à partir de l'expérience allemande.

Références

Butterwegge Christoph, *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?*, Basel, Beltz Juventa, 2015.

Marcel Fratzscher, *Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird*, München, Hanser, 2016.

Duval Guillaume, *Made in Germany: Le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, le Seuil, 2013.

Hassel Anke, « Le modèle allemand en transition », *Revue française des affaires sociales*, 2016, n°1 : 143-161.