



HAL
open science

L'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne et en France au tournant du siècle

Olivier Giraud, Arnaud Lechevalier

► **To cite this version:**

Olivier Giraud, Arnaud Lechevalier. L'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne et en France au tournant du siècle. 2012. halshs-00687126

HAL Id: halshs-00687126

<https://shs.hal.science/halshs-00687126v1>

Preprint submitted on 12 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

L'éclatement de la norme d'emploi en
Allemagne et en France au tournant du
siècle

Olivier Giraud (CNRS, Centre Marc Bloch)

olivier.giraud@cmb.hu-berlin.de

Arnaud Lechevalier (Centre Marc Bloch,
Université Paris 1 et Université Européenne
de la Viadrina, Frankfurt sur l'Oder)

arnaud.lechevalier@ewt-net.de

n° 2010-6

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rtf6.org

L'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne et en France au tournant du siècle¹

Olivier Giraud (CNRS Centre Marc Bloch)
Arnaud Lechevalier (Centre Marc Bloch, Université Paris 1 et Université
Européenne de la Viadrina, Frankfurt sur l'Oder)

¹ Version révisée de la contribution présentée au congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, 2009, ST 23 « Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories ».

Résumé :

Cet article propose une analyse comparative des transformations de la norme d'emploi en France et en Allemagne depuis la fin des années 80. La norme d'emploi, qui englobe la mise en œuvre du travail, sa rémunération, les modalités de valorisation des qualifications et la stabilité de l'emploi, est ici conçue dans cadre d'une approche en termes de *policy frame* qui relie, dans l'analyse de l'action publique, la lutte pour l'hégémonie entre les discours et les représentations à la transformation de l'identité des acteurs, aux changements des rapports de pouvoir au sein du champ concerné des politiques publiques et aux modalités d'institutionnalisation de ces dernières. Dans les deux pays, les transformations de la norme d'emploi intervenues au tournant du siècle sont le résultat d'une stratégie commune de maximisation des taux bruts d'emploi, dont les conditions de possibilité et les conséquences doivent être cependant analysées dans le contexte propre à chaque régime d'emploi national. Les régimes d'emploi sont eux-mêmes conçus à l'articulation de trois dimensions (Lallement, 1999) : le rapport à l'Etat et aux politiques publiques, l'évolution des rapports de force entre les groupes d'intérêts, les formes de concurrence et les structures organisationnelles dans les secteurs pertinents.

Cette approche théorique, développée dans un premier temps, est ensuite mise à contribution pour caractériser de manière comparative les régimes et normes d'emploi en France et en Allemagne jusque dans les années 80. La troisième partie synthétise empiriquement une série de mutations de l'emploi intervenues, à des degrés divers, ces dernières années dans les deux pays et met en évidence quelques-unes de leurs conséquences en termes de redistribution – inégalitaire – du volume global de travail, d'instabilité de l'emploi et d'augmentation de la pauvreté laborieuse. La dernière partie s'attache à expliquer les modalités de l'éclatement de la norme d'emploi, précédemment mis en évidence, au regard des mutations caractéristiques des régimes d'emploi dans les deux pays, principalement sous l'angle du changement de *policy frame* dans ce domaine.

Mots clés : Norme d'emploi, régimes d'emploi, politiques de l'emploi, comparaison internationale, Allemagne, France.

L'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne et en France au tournant du siècle

1. Régimes et normes d'emploi.....	1
2. La norme d'emploi en France et en Allemagne jusque dans les années 80.	4
2.1 <i>Le rapport à l'Etat</i>	5
2.2 <i>Puissance des groupes d'intérêts</i>	7
2.3 <i>Formes de concurrence et structures organisationnelles</i>	8
2.4 <i>Les normes d'emploi en France et en Allemagne jusque dans les années 1980.</i>	9
3. Les transformations de l'emploi en Allemagne et en France depuis le début des années 1990.	11
3.1 <i>Une croissance récente des taux bruts d'emploi.</i>	12
3.2 <i>Une forte hausse des taux bruts d'emploi féminin</i>	13
3.3 <i>La transformation de la norme d'emploi en termes de qualifications et de leur valorisation.</i>	15
3.4 <i>La transformation de la norme d'emploi en termes de temps de travail.</i>	16
3.5 <i>Impact de la maximisation des taux bruts d'emploi.</i>	18
3.5.1 <i>Des taux d'emploi en équivalent temps plein qui stagnent au cours de ces dernières années et une inégalité persistante entre les genres.</i>	18
3.5.2 <i>Une stabilité de l'emploi et des revenus de moins en moins bien partagée</i>	20
3.5.3 <i>Une augmentation de la pauvreté laborieuse particulièrement prononcée en Allemagne.</i>	21
4. Mutation du paradigme des politiques de l'emploi et transformations des régimes d'emploi : la production de nouvelles normes en Allemagne et en France.....	23
4.1 <i>L'émergence d'un nouveau registre discursif et de nouveaux cadres interprétatifs en France et en Allemagne</i>	23
4.1.1 <i>Réformes des politiques de l'emploi et transformation du champ politique.</i>	23
4.1.3 <i>Un nouvel agenda pour les politiques de l'emploi.</i>	30
4.2 <i>Un changement de norme porté par une reconfiguration des régimes d'emplois, qui conduit à la cristallisation de nouvelles normes d'emploi.</i>	31
4.2.1 <i>Le rapport à l'Etat</i>	31
4.2.2 <i>La puissance des groupes d'intérêt</i>	33
4.2.3 <i>Formes de concurrences et structures organisationnelles.</i>	35
Conclusion.....	36
Références bibliographiques.....	38
Annexes	43

L'agenda social de l'Union Européenne est aujourd'hui fréquemment résumé sous la formule lapidaire « d'Etat d'investissement social », articulée dans le domaine de l'emploi à la thématique de la flexisécurité. Formulé officiellement au tournant des années 90 et 2000, ce programme politique est le résultat d'un compromis entre libéraux et socio-démocrates « modernistes » et se trouve ainsi particulièrement proche des paradigmes de la « troisième voie » (Jobert, 2008) qui l'ont d'ailleurs assez largement inspiré. Dans le domaine de l'emploi, cet agenda a été décliné essentiellement au moyen d'un objectif aisément quantifiable : la hausse des taux bruts d'emploi. Ce point de contact entre la logique libérale de réduction des dépenses sociales et l'objectif de plein emploi de la social-démocratie conduit à un changement de paradigme en matière d'emploi et marque une rupture par rapport à toute une série de valeurs traditionnelles du débat socio-économique en Europe. Ce nouvel horizon politique, légitimé à droite comme à gauche, a en effet fortement influencé les régimes d'emploi des principaux pays européens. Comme l'ont montré plusieurs travaux importants (Barbier 2004 et 2006 ; Lefresne, 2005), cet agenda et les méthodes ouvertes de coordination qui l'accompagnent font l'objet d'interprétation et de réappropriation qui reste propre à chaque cadre national. Nous nous intéresserons ici aux cas de deux pays qui relèvent du modèle social « continental » : la France et l'Allemagne.

Dans ces deux pays en effet, les régimes d'emploi ont profondément été transformés depuis le début des années 90. La principale thèse défendue ici consiste à montrer que ces transformations ne peuvent être comprises que si elles sont interprétées dans le contexte plus large d'un bouleversement des régimes d'emploi, et singulièrement, de la norme d'emploi dans les deux pays. Ces nouvelles normes d'emploi, si elles restent contestées par des acteurs importants du domaine, font l'objet aujourd'hui d'un tel niveau d'institutionnalisation qu'elles constituent la base d'une grammaire refondée de l'emploi. L'analyse de la transformation des politiques de l'emploi doit s'opérer dans le contexte d'un changement des rapports de pouvoir institutionnels dans le domaine, mais aussi dans le contexte d'une mutation des rapports de force « sur le terrain ». De ce point de vue, il nous semble particulièrement utile de situer notre enquête dans le cadre des approches en terme de *policy frames* qui valorisent le rôle des discours sociaux et des représentations dans l'analyse de l'action publique. Ces approches se focalisent précisément sur deux problématiques qui structurent notre questionnement. La première porte sur la dynamique. Comment les rapports de pouvoir ainsi que les valeurs et normes qui en émanent se transforment-ils ? La seconde porte sur une analyse plus fine des mécanismes qui lient la dynamique de changement initiée dans la sphère des acteurs politiques à celle qui émane des acteurs de terrain, ici dans les domaines du travail et de l'emploi.

Nous nous inspirerons du cadre d'analyse développé par Myra Marx Ferree (2007) pour qui les discours sociaux produits par les groupes sociaux, culturels ou religieux, par les partis politiques, les syndicats, les associations et autres collectifs qui investissent l'espace public, remplissent une triple fonction. *En premier lieu*, ces discours visent à « cadrer » les actions et les attitudes des acteurs sociaux – d'un domaine spécifique – en diffusant auprès d'eux des manières de voir, des façons d'interpréter, de comprendre, de donner du sens à leurs actes sociaux. Ce cadrage (*framing*) des actions sociales influence les identités et les perceptions de soi des individus et des groupes sociaux. *En second lieu*, ce cadrage des actions sociales et des identités participe de la production de normes sociales. Les discours sociaux visent en effet à associer des normes précises à des domaines d'action publique et à formuler ou reformuler les enjeux mêmes de l'action publique, à savoir les problèmes publics en eux-mêmes. Les objectifs réels d'une politique publique, les bénéficiaires et les populations exclues de la cible, ainsi que la configuration des acteurs inclus dans la structure de gouvernance du domaine d'action publique (Jobert 1998) sont définis par les *policy frames* eux-mêmes. Enfin, *en troisième lieu*, ces rôles remplis par les discours publics de cadrage des actions et des identités, de reformulation des problèmes publics et leurs conséquences sur les rapports de pouvoir au sein du domaine d'action publique forment les bases d'un processus d'institutionnalisation.

En liant la lutte pour l'hégémonie entre des discours sociaux à la transformation des identités des acteurs de terrain et de leurs modes d'action, aux changements des rapports de pouvoir au sein d'un domaine d'action publique, enfin aux conditions de l'institutionnalisation, l'approche proposée par Myra Marx Ferree permet d'englober les dimensions clés du changement dans le champ des politiques publiques. Deux domaines institutionnalisés bien distincts président à la formation des normes d'emploi dans des pays comme la France et l'Allemagne : celui des relations professionnelles et celui des politiques de l'emploi. Ils tendent à se rapprocher de plus en plus l'un de l'autre. Ces deux domaines relèvent par ailleurs de réseaux d'acteurs politiques, sociaux, mais aussi d'experts assez largement communs. L'analyse des dynamiques discursives au sein de ces deux champs peut ainsi être conduite de façon intégrée. Notre contribution appuie cependant sa démonstration sur une analyse comparative, tout aussi importante, des transformations socio-économiques des structures du marché de l'emploi dans les deux pays.

La première partie de notre contribution sera précisément dédiée à une analyse des déterminants de la norme d'emploi. Cette dernière découle selon nous de deux ensembles de facteurs : en premier lieu, le système d'emploi, lui-même situé à l'articulation entre le système productif et le système du marché du travail ; en deuxième lieu, le régime de gouvernance de l'emploi, qui renvoie à l'état et au mode d'organisation des rapports de pouvoir dans le domaine. La deuxième partie est consacrée à une analyse des régimes d'emploi en France et en Allemagne jusque dans le courant des années 80. La troisième partie synthétise empiriquement une série de mutations de l'emploi intervenues dans le courant des années 90 dans les deux pays et met en évidence quelques-unes de ses conséquences. Cette décennie est ici considérée comme une période charnière entre le régime d'emploi tel qu'il s'était progressivement construit après la seconde guerre mondiale et la période immédiatement contemporaine. Ces mutations seront analysées sous l'angle des régimes d'emploi définis en première partie. Les structures du marché du travail, leur appariement au régime productif ainsi que les régimes de gouvernance de l'emploi forment ces régimes d'emploi qui peuvent être analysés comme des *policy frames*. Les grandes réformes de la décennie, et du début des années 2000, sont synthétisées dans ce cadre. Enfin, notre étude se termine par un bilan comparatif, centré sur les conditions et les conséquences des transformations contemporaines de la norme d'emploi.

1. Régimes et normes d'emploi.

Dans le domaine de l'emploi, comme dans d'autres, la notion de régime s'est imposée sans doute parce qu'elle permet d'appréhender la pluridimensionnalité des variables pertinentes et leurs interdépendances systématiques. La grande hétérogénéité des analyses conduites autour de ces notions de régimes ou de systèmes d'emploi nous invite cependant à tenter de poser un certain nombre de repères et à construire notre propre approche, inspirée de la notion de *policy frame*. Il est possible de classer les différentes approches disponibles autour de deux pôles principaux : certaines d'entre elles ont pour objet l'élaboration de typologie de facture institutionnaliste susceptibles d'expliquer les déterminants du niveau d'emploi, alors que d'autres travaux sont avant tout centrés sur la question des rapports de pouvoir au sein des régimes d'emploi. Nous nous appuierons principalement sur cette seconde catégorie de travaux pour développer notre grille de lecture. Sur cette base, nous analyserons comment le jeu des différentes dimensions constitutives pertinentes des régimes d'emploi conduit à modifier les normes d'emplois, qui ne portent pas ici sur les statuts juridiques mais sont définies précisément à l'articulation de trois éléments : la mise en œuvre du travail et notamment le temps de travail, les modes de rémunérations du travail et les modalités de valorisation des qualifications.

Les approches consacrées aux déterminants du niveau de l'emploi s'inscrivent dans la lignée des travaux comparatifs des années 80 (Therborn, 1986). Les premiers travaux visaient à mesurer les effets des politiques sociales – et en partie des régulations conventionnelles – sur le niveau de l'activité pour en déduire une typologie semblable à celle produite pour les régimes de Welfare state (Kolberg et Esping-Andersen, 1992). Plus récemment, les approches comparatives des régimes productifs, et notamment les approches dites des variétés du capitalisme (Hall, Soskice, 2001 ; 2003) placent aux centres de leurs investigations les relations entre les systèmes de qualifications, les systèmes de production et les régimes d'emploi. Dans cette lignée, les approches en terme de complémentarités institutionnelles (Amable, 2003) permettent de bien expliquer, dans la tradition des approches de l'effet sociétal (Maurice, Selier, Sylvestre, 1982), la cohérence entre arrangements institutionnels de différents secteurs (formation, spécialisations productives, mode de financement des entreprises, protection sociale). Dans d'autres travaux récents, la notion de régime d'emploi se fait plus synthétique et inclusive pour s'ouvrir à un large ensemble de déterminants de l'emploi comme dans ceux de Günther Schmid (2008) où les systèmes d'emplois sont analysés à partir des arrangements en trois instances majeures : l'Etat, la famille, l'entreprise.

Les approches centrées sur l'analyse des déterminants des niveaux de l'emploi renseignent au fond peu sur les enjeux des normes d'emploi qui nous intéressent ici très directement. Ces analyses portant souvent plus sur les performances des régulations résumant bien les enjeux des débats sur les réformes des régimes d'emploi. La deuxième famille de travaux sur les régimes d'emploi, qui traitent plus spécifiquement des enjeux de pouvoir dans le domaine de l'emploi, dispense en revanche des enseignements plus riches sur le plan des normes d'emploi.

Ainsi pour Neil Fliegstein et Haldor Byrkjeflot (1996), la notion de système d'emploi est appliquée à la formation, ressource clé dans l'acquisition de l'emploi, aux facteurs influençant les carrières et enfin aux acteurs centraux des systèmes d'emploi. Cette grille d'analyse conduit à distinguer un régime « vocationnel » initié par les syndicats ouvriers, fondé sur des pratiques de formation professionnelle 'sur le tas' et des promotions interne au métier ; un régime « professionnel », contrôlé par des associations professionnelles, fondé sur des qualifications professionnelles formalisées et reposant sur des promotions internes à la profession, et enfin un régime « managerial », contrôlé par les firmes, au sein duquel la formation s'accomplit dans un cadre scolaire – peu spécifique – et la promotion se réalise en interne à l'entreprise.

Plus récemment, Duncan Gallie a développé la notion de régime d'emploi en distinguant trois équilibres principaux du marché du travail qui relient les dimensions des rapports de pouvoir dans le champ aux normes qui en découlent (Gallie, 2007). Le premier équilibre est caractérisé d'*inclusif*. Dans le cadre de ces arrangements, « les politiques ont pour but, à la fois d'augmenter l'activité des personnes, mais aussi de renforcer autant que possible, les droits des individus sur le marché du travail, tout au long du déroulement de l'activité professionnelle » (Ibid, p. 17). Le deuxième équilibre est qualifié de *dualiste* : « ces régimes d'emploi sont moins focalisés sur le niveau général de l'emploi, mais attribuent des droits élevés au corps principal de la main d'œuvre formée de salariés bénéficiant de contrats de long terme et de bons niveaux de qualification, cela au détriment de conditions médiocres d'emploi et de qualification pour les salariés situés à la périphérie » (Ibid.). Enfin, l'équilibre du régime d'emploi *de marché* est caractérisé par un faible niveau de régulation du domaine de l'emploi. Cette typologie n'est pas une simple actualisation des théories de la segmentation des années 70. Elle insiste en effet avant tout sur des variables politiques : niveau d'implication des organisations syndicales dans la gouvernance du régime, grands principes des politiques de l'emploi, rôle attribué à l'emploi public, importance des programmes d'amélioration de la qualité de l'emploi, de ceux qui visent à améliorer la conciliation entre emploi salarié et vie familiale, et souligne enfin l'importance des modalités de l'indemnisation du chômage.

Le cadre analytique proposé par Gallie, qui a le mérite d'englober un grand nombre de pays occidentaux, présente néanmoins certaines faiblesses. En premier lieu, ses conclusions se contentent de reprendre la liturgie comparative de la trilogie des vertueux Scandinaves, des impénitents Continentaux et des Anglo-saxons inégalitaires, rabâchée depuis les années 90 (Kolberg, Esping-Andersen, 1992 ; Scharpf 1997). En la matière, les travaux contemporains qui insistent sur les dynamiques plutôt que sur les permanences des différents régimes de protection sociale, notamment dans le cas des régimes continentaux, renouvellent les points de vue (Lechevalier 2003 ; Palier et Martin, 2008 ; Clegg, 2008).

En second lieu, le cadre d'analyse proposé par Gallie reste focalisé sur le rôle et l'influence des syndicats quant à la formulation et à l'institutionnalisation de la norme d'emploi. Cependant, les syndicats sont parfois structurellement faibles (France) ou de plus en plus radicalement exclus du domaine de gouvernance de l'emploi (Royaume-Uni). Surtout, l'importance des stratégies patronales dans la construction des régimes de protection sociale (Mares, 2001 ; 2003) a été démontrée, cela notamment dans le champ du travail et de l'emploi (Estevez-Abe, Iversen, Soskice, 2001). Il semble de ce point de vue utile d'élargir l'analyse des régimes d'emploi à un nombre plus importants d'acteurs et d'institutions, sur le modèle de ce que Michel Lallement (1999) proposait il y a quelques années dans un ouvrage précurseur sur les gouvernances de l'emploi. L'enjeu n'est pas alors principalement d'intégrer dans l'analyse comparative les déterminants du niveau de l'emploi comme le fait Günther Schmid dans ses travaux récents, mais il s'agit bien de considérer le champ de l'emploi comme un champ de pouvoir complexe et différencié et d'en identifier les mécanismes structurants.

Partant d'une critique de certains travaux d'analyse comparative du rôle des relations industrielles sur les systèmes d'emploi focalisés sur des indicateurs réducteurs comme le taux de syndicalisation, Michel Lallement montre à quel point la régulation de l'emploi mobilise des cadres, des institutions et des acteurs qui sont divers. Afin de maîtriser la complexité de ces processus, il centre cependant son regard sur trois mécanismes principaux (Lallement, 1999 pp. 42-48). Le premier de ces processus est le *rapport à l'Etat*. Les normes de l'emploi, et surtout, en amont, les procédures de négociation de ces normes (les délégations de pouvoir dont bénéficient certains acteurs, la force et le domaine d'application des normes négociées, etc.) s'inscrivent dans une relation à la puissance publique. Cette dernière valide, oriente, initie, rejette, étend, etc. les normes qui découlent de régulations privées de différents niveaux et qualités. La régulation publique directe du secteur de l'emploi ainsi qu'un grand nombre de politiques publiques, qu'elles soient des politiques sociales – familiales par exemple – ou qu'elles relèvent directement de l'emploi, exercent également un impact déterminant sur l'emploi. A cet égard, la politique de l'emploi « par ses modes d'action privilégiés, ses objectifs, ses formes de légitimation et de contrôle » constitue « l'un des vecteurs de transformation des normes d'emploi et de mobilité » (Dufrenes, 2005, p. 406).

Le deuxième de ces processus renvoie à la *puissance sociale des groupes d'intérêts*. En fonction en effet de leurs capacités organisationnelles et de leurs modes de structuration, les organisations privées en charge de la régulation de l'emploi parviennent à négocier des accords plus ou moins englobants, contraignants ou encore progressistes. Des représentants salariés au sein des petites entreprises aux puissantes fédérations syndicales nationales, comme des unions patronales locales aux organisations intersectorielles d'employeurs, en passant par les organisations professionnelles ou les grands groupes industriels ou de services qui cherchent parfois à autonomiser la production des normes d'emploi qu'ils mettent en œuvre, la variété des capacités et des structurations organisationnelles est grande.

Enfin, le troisième mécanisme clé renvoie aux *formes de concurrence et structures organisationnelles* qui règlent les différents secteurs d'activité économiques et sociaux. Alors que certains espaces économiques sont organisés sur le mode de la coordination, d'autres ne sont ni assez denses, ni assez cohérents pour permettre le développement de telles stratégies. Les effets des stratégies des entrepreneurs, des institutions, des niveaux et formes de concurrence sur les marchés pourraient

être ainsi mobilisés (Hall, Soskice, 2001) pour expliquer les effets de ces formes concurrentielles et organisationnelles sur la structuration des rapports de pouvoir dans les régimes d'emploi.

Cette analyse des éléments constitutifs des régimes d'emploi fournit une base de départ utile à notre travail comparatif sur l'évolution des normes d'emploi. Les normes sont un cadre cognitif, un *policy frame* comme Myra Marx Ferree le définit, qui se situe à l'articulation entre la lutte pour l'hégémonie discursive, la socialisation des acteurs et le processus d'institutionnalisation. Les normes sociales rendent compte pour une période donnée, du compromis politique qui informe un ensemble de pratiques et de cadres cognitifs de l'interaction sociale, ici dans le domaine de l'emploi. Dans leur dimension discursive, les normes d'emploi renvoient à la lutte pour l'hégémonie dans la construction de la réalité sociale. Dans leur dimension de socialisation, les normes d'emploi influencent les identités et les pratiques des acteurs. Dans leur dimension d'institutionnalisation, elles sont la traduction sous la forme de règles des compromis politiques dominants.

La norme, dont la fonction première est d'être, de manière générale, une règle prescriptive, entre en conflit avec d'autres pratiques sociales qui coexistent avec elles et qui tentent de la contourner. La norme est là pour régler un conflit et « qu'il faut rendre manifeste que le conflit est toujours bien tranché de cette manière » (Livet, 2006, p.52). La norme telle qu'elle ici conçue n'est donc pas une moyenne des comportements observables en un sens durkheimien, mais un « panneau indicateur » dont le sens - le jeu qu'il faut jouer - est donné par les pratiques de la coordination.

Les déterminants des normes d'emploi sont situés à l'articulation entre des transformations structurelles dans les sociétés et les approches discursives concurrentes qui président à leur interprétation. Les transformations structurelles renvoient aux dynamiques socio-économiques de long terme (tertiarisation de l'économie, transformation des formes productives, changement des structures démographiques et familiales, dynamique des formes d'action collective, etc.) qui agissent sur les trois dimensions distinguées précédemment des régimes d'emploi (rapport à l'Etat, puissance des groupes d'intérêts et formes de concurrence sur les marchés). Les transformations de ces composantes modifient les normes d'emploi dans leur dimension discursive, de socialisation et d'institutionnalisation.

Le changement des normes est susceptible d'intervenir lorsque, sous l'effet des évolutions de la réalité sociale, leur faculté à contraindre les comportements et à arbitrer les conflits est remise en cause dans un contexte donné ou, plus encore, lorsque c'est le contenu même de la norme qui est remis en cause. Cette contestation des normes prend la forme d'un nouveau registre discursif, qui modifie le rôle et l'identité des acteurs pertinents et rend nécessaire des réajustements institutionnels. A cet égard, la maîtrise de l'expertise est un élément déterminant.

Dans le domaine de l'emploi et de façon empirique, les normes sont ici appréhendées à partir de quatre variables : le revenu salarial, le temps de travail, la valorisation des qualifications et la stabilité de l'emploi.

2. La norme d'emploi en France et en Allemagne jusque dans les années 80.

Les régimes d'emploi français et allemands qui se sont développés de l'après-guerre aux années 80 s'inscrivent dans des traditions historiques contrastées (Zimmermann, Didry, Wagner, 1999), dont les singularités s'atténuent cependant dès lors que le regard comparatif sur ces deux cas « continentaux » est élargi vers le Royaume-Uni ou les Etats-Unis. Considérons de manière comparative, pour mieux le comprendre, les trois mécanismes principaux qui structurent le champ de l'emploi.

2.1 Le rapport à l'Etat

Des dissemblances marquantes entre nos deux cas touchent à la première catégorie d'analyse : le rapport à l'Etat. En France en effet, l'Etat est fort présent dans la régulation du domaine du travail et de l'emploi. Michel Lallement parle à cet égard d'un « gouvernement de l'emploi ». A cet égard, trois mécanismes au moins doivent être mentionnés. En premier lieu, depuis les années 50, l'Etat fixe un salaire minimum qui garantit une homogénéité salariale forte pour les bas salaires. La norme d'emploi est ainsi très largement définie par la machine étatique, et plus spécifiquement, par la statistique publique. De l'après-guerre aux années 80, l'Etat a longtemps utilisé cet instrument à des fins macro-économiques, mais aussi à des fins de correction des inégalités sociales. L'Etat fixe en France également la durée légale du travail. Il s'agit même d'un enjeu doté d'une charge fortement symbolique depuis l'octroi par le Front populaire de la semaine de quarante heures.

En deuxième lieu, l'Etat encadre l'activité conventionnelle des partenaires sociaux (Bevort, Jobert, 2008, p.77). Les mesures les plus importantes en la matière concernent l'extension automatique à toutes les entreprises d'un même secteur d'accords signés entre syndicats et associations patronales jugés représentatifs, par la loi – alors qu'à l'inverse en Allemagne, l'Etat fait un usage de plus en plus limité de cette procédure (Bispinck et Schulten, 2009). Dans les années 70, mais surtout dans les années 80, le développement de mesures légales d'obligations à négocier, que cela soit au niveau de la branche, ou de l'entreprise, sont également l'expression de cet encadrement étatique de l'activité conventionnelle comme l'illustre les accords interprofessionnels, notamment sur la formation continue. En troisième et dernier lieu, les politiques éducatives et de l'emploi sont aussi comprises en France par l'Etat comme des moyens d'action sur les régulations du domaine de l'emploi. Lucie Tanguy (2002) a ainsi montré comment, à l'apogée de la période du développement intégré et planifié à la française, l'éducation était pensée comme une variable de la politique d'industrialisation et de développement national. Plus récemment, le choix d'amener 80% d'une classe d'âge au baccalauréat relève (Prost, 2002) de différentes logiques d'intervention sur le marché du travail et de l'emploi (lutte contre le chômage des jeunes, amélioration du niveau de qualification, etc.). Les politiques de l'emploi, par les mesures d'accompagnement des reconversions, de requalification, d'insertion par l'économie, ou encore, les mesures massives des années 80 de soutien aux politiques de mise en retraite anticipée des salariés âgés, notamment dans l'industrie, en sont des exemples bien connus.

Dans le cas allemand, l'influence de l'Etat se construit de façon plus indirecte. En effet, plutôt que d'intervenir sur le contenu des normes à appliquer au domaine de l'emploi, l'Etat allemand fait porter son action sur la définition de normes procédurales qui doivent ensuite se trouver investies par les acteurs du domaine. En la matière, l'Etat a développé, au long d'une histoire mouvementée (Thelen, 1991 ; Giraud et Lallement, 1997), un système de relations professionnelles relativement cohérent, qui a pour principe de base de s'attacher à maintenir la capacité à négocier des associations patronales et syndicales. Ce principe de l'autonomie tarifaire, garanti dès 1948, et par la suite sans cesse renforcé, n'est pas pour autant un principe de neutralité. L'Etat s'intéresse certes de près aux règles procédurales, mais aussi aux enjeux et contenus de la négociation conventionnelle, comme en atteste la faculté du gouvernement fédéral ouest-allemand à disqualifier le programme d'après-guerre des syndicats ouvriers (socialisation des moyens de production stratégiques, planification publique) tout en étendant la *Mitbestimmung* à toutes les grandes entreprises.

De façon générale, en défendant l'autonomie des négociations entre patrons et syndicats, l'Etat Ouest-allemand, surtout dans sa version ordo-libérale de l'immédiat après-guerre, défendait bien une place centrale à la norme de marché, qu'il s'agissait de construire. Cette autonomie des régulations de branche est un fondement essentiel de la grammaire des normes salariales. Définies

de façon autonome, les normes d'emploi, de salaire, de temps et conditions de travail, de qualification etc., peuvent s'avérer fort différentes d'une branche à l'autre.

La rénovation du système dual de formation professionnelle, à l'issue de la première grande coalition entre SPD et CDU est un cas d'école particulièrement significatif du rapport à l'Etat et du mode de régulation du domaine de l'emploi qui en découle. En 1969 en effet, devant l'incapacité des associations patronales et syndicales à trouver un compromis sur la formation initiale, le gouvernement fédéral a imposé un accord portant sur des règles procédurales impliquant un investissement fort et coopératif de la part des partenaires sociaux, mais de façon spécifique selon les différentes branches. Le développement progressif des politiques de l'emploi, surtout dans les années 70 et 80 a suivi une trajectoire similaire. L'agence fédérale pour l'emploi (Bundesanstalt für Arbeit) en charge de la quasi totalité du budget en la matière est en effet confiée à un conseil d'administration contrôlé de façon quasi paritaire par syndicats et employeurs.

Au-delà de ces différences fondamentales donc dans le rapport à l'Etat, il est un certain nombre d'enjeux sur lequel les deux pays présentent de vraies similarités. Il s'agit par exemple du rôle stabilisateur joué par l'Etat, dans son rôle d'employeur, dans le secteur des services (Bosch, 2008 ; Lallement, 1999). Les normes d'emploi plutôt favorables octroyées par l'Etat à ses propres salariés au cours de l'après-guerre se sont ensuite diffusées dans l'ensemble du secteur des services. De même, le niveau de protection légale de la relation d'emploi y est souvent considéré élevé, notamment dans le cadre des comparaisons internationales portant sur l'ensemble des pays industrialisés (OCDE). En France, l'Etat contribue à déterminer toute une série d'éléments constitutifs de la norme d'emploi : temps et conditions de travail, contrats de travail, licenciements et plans sociaux, etc. En Allemagne de l'Ouest, la protection de l'emploi s'inscrit avant tout dans le cadre de la co-détermination au sein de l'entreprise. Les licenciements font ainsi l'objet de négociations entre représentants salariés et les employeurs.

Dans les deux pays également, l'expertise, et notamment l'expertise publique, joue un rôle fondamental dans la formation de la norme d'emploi. Le rôle de la statistique publique dans la détermination des salaires doit être souligné dans le cas de la France, mais l'expertise touche à un nombre bien plus important d'enjeux qu'il s'agisse des politiques passives ou actives de l'emploi, ou de toute autre régulation du domaine – temps et conditions de travail, formation, etc. En France, l'expertise publique s'est développée dès les années 30 pour être encore modernisée dans l'immédiat après guerre. La statistique publique, dotée d'écoles spécifiques et de corps administratifs, constitue un véritable Etat dans l'Etat qui contrôle un grand nombre de positions stratégiques dans le domaine de l'emploi. Longtemps cependant, la puissante machine de l'Etat dans le domaine de l'emploi est restée relativement ouverte à des experts issus d'horizons académiques et idéologiques différents. Un pluralisme relatif est ainsi resté préservé jusque dans les années 80-90 au sein de l'Etat, alors que le débat public reste largement ouvert aux controverses scientifiques et politiques les plus diverses (Rudischhauser, Zimmermann, 2004). Cependant, si dans certains pays comme la Suède, l'Etat a dépendu d'organisations privées – les syndicats en l'occurrence – pour disposer d'une expertise socioéconomique solide, en France, le lien de dépendance est inverse. Patronat et syndicats sont des organisations bien trop faibles pour disposer d'expertises indépendantes audibles dans l'arène publique. L'Etat a cependant peu à peu développé des instruments – financements de postes ou de crédits de recherche – permettant à ces acteurs privés de participer en partie au débat public dans le domaine, comme l'illustre la création de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques au début des années 80.

En Allemagne, la situation est différente. Longtemps, l'Etat Ouest-allemand n'a disposé d'aucune expertise économique solide. Pendant toute la période la plus orthodoxe de l'ordolibéralisme, la statistique publique elle-même est longtemps restée sous-développée. Seules les exigences américaines de livraison de ressources stratégiques pendant la guerre de Corée, puis

surtout l'avancée de la construction européenne (CECA) et enfin, l'acceptation du besoin d'un pilotage macro-économique sérieux à partir du milieu des années 60 (Nützenadel, 2005) ont fini par conduire l'Etat fédéral à développer une statistique publique et une expertise socio-économique structurée. La forme retenue initialement a été celle de quelques grands instituts de recherche indépendants et du conseil des sages – le *Sachverständigenrat* –, qui réunit des experts économiques respectés dans leur corporation, dont l'un est traditionnellement proche des milieux patronaux et un autre des milieux syndicaux. La pluralité sociale et politique, et surtout, l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique sont ainsi censées être garanties. Tout au long des années 60 à 80, l'expertise dans le champ du travail et de l'emploi s'est encore diversifiée avec le développement d'instituts de recherche financés par les *Länder*, les partis politiques ou les syndicats. Cependant, le prestige scientifique et politique accordé depuis le milieu des années 60 au *Sachverständigenrat* et les transformations du champ des sciences économiques à l'Université représentent une forme de cartellisation de l'expertise scientifique dans le domaine du travail et de l'emploi, qui s'est constituée en consensus étroit qui clôt le débat public bien plus qu'il ne l'ouvre. Les idées et attentes les plus critiques par rapport à ce consensus du *mainstream* ne trouvent ainsi pratiquement aucun débouché.

2.2 Puissance des groupes d'intérêts

Différents travaux d'analyse des régulations sociales (Mayntz, Scharpf, 1995) et notamment des relations professionnelles (Saglio, 1992) ont montré l'importance des capacités qui sont celles, sur le terrain, des différents groupes d'intérêts en présence, à imposer, à faire vivre des accords négociés. Cette capacité de régulation, liée pour certains à des moyens organisationnels (Mayntz, Scharpf, 1995), peut être analysée en termes discursifs comme la capacité à convenablement décliner dans un domaine spécifique les cadres dominants qui structurent la vie publique (Jobert, 2008), mais aussi à les mettre en application dans un secteur donné, auprès d'acteurs de terrain. Les travaux disponibles sur la France et sur l'Allemagne montrent dans les deux pays que les capacités organisationnelles des syndicats et du patronat sont disparates dans les différents secteurs.

Dans le cas allemand, les associations patronales, comme les syndicats sont des organisations puissantes, assez bien intégrées horizontalement et verticalement. Le système Ouest-allemand des relations professionnelles a certes maintenu l'autonomie intersectorielle, reflet des disparités résultant de la réalité des marchés des différents secteurs, mais s'est constitué en un système fortement intégré au plan territorial, réduisant les possibilités de concurrences entre zones géographiques sur le territoire fédéral. Dans le camp syndical, les grandes centrales ont également réussi à prendre le contrôle des conseils d'entreprise (*Betriebsräte*), donnant ainsi un sens à la division fonctionnelle des tâches entre branche et entreprises, principaux espaces de négociation installés par les lois fédérales de 1948, 1951 et 1952, puis 1974. Les syndicats ont de fait imposé un principe d'ordre au sein de leur camp. Le DGB, la confédération de gauche largement dominante, en dépit de son relatif hétéroclisme idéologique, a réussi à réduire l'influence de ses concurrents, notamment chrétiens, réalisant pratiquement le programme de l'*Einheitsgewerkschaft*, ambitionné par Hans Böckler au sortir de la guerre. Enfin, dernier principe d'organisation, la centrale des secteurs métallurgie et construction mécanique – IG-Metall – occupe une position de leadership dans la négociation avec les associations d'employeurs, dont les autres branches parviennent à profiter, notamment, au long des phases favorables du cycle économique. Pour le reste, la faiblesse des organisations syndicales dans les secteurs des services, en dehors des services publics, mais surtout dans l'artisanat, permet le maintien d'importants retards du point de vue des salaires, des qualifications ou encore des conditions de travail.

Le camp patronal se défie pour sa part clairement de la solidarité intersectorielle, les employeurs – comme les syndicats de salariés dans l’industrie exportatrice (Carlin et Soskice, 2008) – retirant un avantage important des différentiels de la norme d’emploi entre branches. En revanche, l’harmonisation de la norme d’emploi dans les branches constitue, pour des raisons de maîtrise de la concurrence, un objectif stratégique pour les entreprises allemandes qu’elles atteignent grâce aux capacités organisationnelles de leurs associations représentatives.

Côté français, ces mêmes disparités dans les capacités organisationnelles dans les différents secteurs se doublent d’une faiblesse structurelle d’organisations patronales, divisées, mais surtout de la faiblesse et de fortes tensions idéologique entre organisations syndicales. Ni la partie patronale, ni la partie syndicale, au moins jusqu’au tournant de 1968, ne sont en mesure de participer à l’élaboration d’un compromis politique fort sur les enjeux constitutifs de la norme d’emploi, cela en dépit du principe de représentation des salariés au niveau national octroyé à cinq organisations par un arrêté du 31 mars 1996 complétant une décision du 8 avril 1948 et des tentatives de rapprochement tentées par des réseaux transversaux, comme le club Jean Moulin (Dupré et al., 2006). Le développement à partir de 1964 d’un syndicat puissant et modéré, la CFDT, et la refondation du patronat au tournant des années 60 et 70, participent de cet apaisement relatif des relations professionnelles en France (Bevort, Jobert, 2008). Côté patronal, c’est une conception organique et patrimoniale de l’entreprise qui prévalait, où la négociation dans les petites et moyennes entreprises était réduite à sa plus simple expression sous le sceau du paternalisme. La faiblesse endémique des organisations représentatives est en partie compensée par la puissance de l’Etat qui joue un rôle d’impulsion et de coordination, de façon explicite en organisant également l’essentiel de la concertation sociale avec les syndicats et de façon implicite par la politique des infrastructures, par la politique industrielle ou encore par le jeu de la circulation des élites entre Etat et grandes entreprises.

De fait, entre disparités intersectorielles, concurrences idéologiques et faiblesse organisationnelle, le champ des acteurs non-étatiques de la norme d’emploi dispose en France d’une bien faible autonomie vis-à-vis de l’Etat. En Allemagne en revanche, les normes d’emploi font l’objet d’un processus de construction qui met en présence des organisations syndicales et patronales fortes et globalement unies.

2.3 Formes de concurrence et structures organisationnelles

Les capacités organisationnelles analysées précédemment gagnent à être rapprochées des formes de concurrence et des structures organisationnelles régnant dans les différents espaces nationaux et les différents secteurs. Si les structures du patronat sont fort différentes des deux côtés du Rhin, la suprématie des grandes entreprises dans les organisations patronales constitue en revanche un point commun dans les deux pays. Le rôle de l’Etat et les relations entre les types de firmes et entre les marchés demeurent cependant fort contrastés.

Côté français, le trait distinctif est que l’Etat est propriétaire des entreprises les plus importantes dans de nombreux secteurs clés. Le lien étroit entre l’Etat et les grandes entreprises est renforcé par la sélection des dirigeants des entreprises *via* les grandes écoles et la circulation des élites entre la haute fonction publique et les directions d’entreprises, qui négocient directement avec ce dernier les conditions économiques et sociales de leur développement. A ces spécificités s’ajoute un haut niveau de dépenses pour la politique industrielle et l’institutionnalisation de l’intervention étatique par le système de planification souple (Berrebi-Hoffmann et *alii*, 2009). Par ailleurs les rapports entre les grandes entreprises, les PME, et le monde du commerce et de l’artisanat. La domination des grandes entreprises françaises au sein des organisations représentatives du patronat ne permet pas véritablement d’enclencher de

dynamiques coopératives entre les firmes, notamment de différentes tailles, dans la négociation de la norme d'emploi

Côté allemand en revanche, la haute main du patronat des grandes entreprises, notamment du secteur de la métallurgie et de la construction mécanique, sur les principaux enjeux s'inscrit dans le cadre de relations inter-firmes, notamment entre les grandes et les petites d'abord, centrées sur la coopération. De façon schématique, les grandes entreprises notamment des secteurs puissants à l'export – l'automobile, la machine-outil, la chimie par exemple – négocient des normes salariales ou de qualification exigeantes. Ce faisant, elles poussent les PME de leur branche, qui sont souvent des fournisseurs, à une amélioration constante de leurs performances productives. Dans le même temps, par la diffusion de normes productives, de contenus et de méthodologies de qualification, par l'ouverture de marchés à l'export, par un soutien à l'innovation, etc. les grandes entreprises soutiennent activement l'évolution des PME de leur secteur. Ces pratiques renforcent l'homogénéité, vers le haut, de la production dans les branches concernées, ce qui représente un avantage déterminant pour les grandes entreprises.

L'entreprise est par ailleurs un lieu important, dans les deux pays, de construction de la norme d'emploi. En Allemagne, les plus grands groupes de la construction mécanique ou de la chimie ont construit à partir des années 60 une norme d'emploi fortement intégratrice des individus grâce à divers mécanismes de flexibilité interne. La garantie de l'emploi ainsi que des promotions internes bien jalonnées, avaient pour but de fidéliser les employés et notamment de contrer les effets du marché professionnel qui permet une mobilité protégée et encadrée par des normes claires et protectrices pour les salariés. Ces conditions de travail et de rémunération ne valent cependant pas dans les branches des services à faible valeur ajoutée.

	France	Allemagne
Rapport à l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> * <i>salaires minimum</i> * <i>codification et encadrement des normes conventionnelles</i> * <i>l'intersectoriel comme expression de la citoyenneté républicaine dans le domaine de l'emploi</i> * <i>rôle des politiques éducatives et de l'emploi</i> * <i>rôle du secteur public et des grandes entreprises</i> 	<ul style="list-style-type: none"> * <i>force des règles collectives (publiques)</i> * <i>autonomie tarifaire</i> * <i>rôle du secteur public</i>
Puissance des groupes d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> * <i>syndicats en concurrence et divisés entre participation aux régulations mixtes et concurrences salariales</i> * <i>patronat : les grandes entreprises et la médiation publique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> * <i>syndicats puissants, bien intégrés au plan territorial, faible concurrence inter-syndicale</i> * <i>organisations d'employeurs fortes, domination des grandes entreprises</i> * <i>hétérogénéité intersectorielle variable</i>
Formes de concurrence et structures organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> * <i>le bloc Etat- grandes entreprises architecte du développement industriel</i> * <i>le secteur espace clé de structuration</i> 	<ul style="list-style-type: none"> * <i>constitution d'un modèle productif fondé sur les engagements de long terme et sur les complémentarités institutionnelles</i> * <i>coopérations inter-firmes, participations croisées entre banque et industrie</i> * <i>importance du secteur</i>

2.4 Les normes d'emploi en France et en Allemagne jusque dans les années 1980.

Il ressort des travaux comparatifs canoniques sur les régimes d'emploi que la France se montre à nouveau rétive aux typologies fortement structurées (Schmidt, 2003). Le système français se voit attribué des éléments propres au régime d'emploi « managérial » pour la dimension « marché

interne », des éléments de marché vocationnel pour l'importance de la formation « sur le tas », mais aussi des caractéristiques qui le rapprochent des marchés professionnels en raison du rôle des organisations professionnelles dans la formalisation de certains segments du marché du travail. L'Allemagne est en revanche clairement classée dans le régime d'emploi professionnel. Si les différences se manifestent clairement dans le cadre de cette première typologie, les similarités priment dans le cadre de celle de Duncan Gallie (2007). France et Allemagne appartiennent pour lui toutes deux au régime dualiste, dans le cadre duquel les syndicats n'ont qu'un avis consultatif à formuler sur le régime de l'emploi, et dans lesquels les normes d'emploi sont fortement inégales dans les différents secteurs d'activité économique en fonction des capacités organisationnelles des syndicats.

Ces classifications intéressantes peuvent être à la fois confirmées et complétées à l'issue de nos analyses insistant sur des dimensions pratiquement absentes des grilles de lectures utilisées par Fliegstein et Byrkjeflot (1996), ou par Gallie. Ainsi, le rapport à l'Etat apparaît, pour les deux pays, comme une dimension particulièrement importante dans la définition des normes d'emploi, tout comme l'est le mode de structuration du patronat.

Dans le cas de la France, l'interventionnisme de l'Etat sur la définition de la norme d'emploi est un des éléments du pilotage macro-économique. Contrepartie de cette emprise, l'Etat a, de l'après-guerre aux années 80, assigné à son intervention un objectif de lutte contre les inégalités sociales, et défendu le pacte industrialiste, de croissance et intégrateur de la classe ouvrière, noué plus ou moins explicitement entre gaullistes et communistes à la fondation de la V^{ème} République. L'encadrement par l'Etat des régulations conventionnelles a également pour finalité de modérer les inégalités intersectorielles dans les conditions, les formes, les rémunérations de l'emploi. L'interventionnisme étatique sur la norme d'emploi peut être analysé côté français comme la déclinaison d'une citoyenneté républicaine qui cherche à ménager une forme d'intégration et de protection active par l'Etat. La puissance de l'Etat vient compenser la faiblesse et l'insuffisante intégration des syndicats et des associations patronales. La norme d'emploi à la française a su résister à la survenue de la crise. Le compromis de croissance, intégrateur a été d'abord développé dans le sens d'un renforcement des protections de l'emploi (autorisation administrative de licenciement), puis du développement de politiques de l'emploi et de la formation devant protéger les salariés les plus faibles sur le marché du travail et convenablement indemniser les chômeurs. Si les inégalités intersectorielles sont en France réduites par l'interventionnisme de l'Etat, le risque chômage pénalise lui beaucoup plus durement, et en dépit des politiques de l'Etat, les personnes en fonction de leur position dans leur parcours de vie. Les travailleurs âgés, les jeunes et les femmes apparaissent ainsi, à la fin des années 80, comme les principales victimes des lacunes du régime d'emploi à la française et des normes qu'il a générées. Les politiques sociales et familiales françaises favorisent certes l'activité féminine, mais ne sont pas des politiques d'égalité des genres. Le travail féminin est, surtout pour les classes les plus modestes, un travail d'appoint, que les dispositifs publics conduisent à mettre en permanence en balance, bien que l'originalité française réside dans la prédominance de la norme d'emploi à plein temps pour les femmes.

Dans le cas Ouest-allemand, l'Etat occupe une place bien moindre. Celui-ci définit cependant pendant les années de refondation de la démocratie une série de règles du jeu ainsi qu'un espace politique qui garantissent certes une autonomie à la régulation du travail et de l'emploi par les partenaires sociaux, mais dans le cadre strict des règles de l'économie de marché. L'absence de salaire minimum, d'intervention publique sur le niveau des qualifications ou sur le temps de travail, etc. manifestent en revanche la place centrale reconnue au marché et aux négociations entre syndicats et employeurs. L'autonomie relative des différents secteurs autorise le maintien de disparités intersectorielles qui s'estompent en périodes de croissance.

Jusqu'au début des années 80, l'Allemagne de l'Ouest a pratiquement échappé à la crise qui sévissait chez ses voisins depuis presque une décennie. Les performances à l'exportation des

domaines de spécialisation de l'industrie allemande ont exercé un effet d'entraînement favorable à l'ensemble des secteurs d'activité. Les crises de restructuration industrielles concentrées dans certaines zones comme la Sarre, la Ruhr, le Nord, etc. dans les années 80 n'ont pas déstabilisé le régime allemand de l'emploi. L'Etat et les associations patronales et syndicales ont développé des instruments spécifiques d'intervention – requalifications, redéveloppement économique, etc. – qui ont amorti les chocs de façon satisfaisante, aussi parce que les dispositifs d'assurance chômage d'ores et déjà en place, étaient solides eux aussi. La crise des années 80 a cependant donné un premier et bref coup d'arrêt au rattrapage progressif des secteurs fortement rémunérateurs par ceux qui le sont moins. Les jeunes en apprentissage dans ces secteurs peu valorisants, et surtout les travailleurs âgés des secteurs en restructuration ont été les principales victimes. Quant aux femmes, elles restent jusque dans les années 80 moins présentes que la plupart des européennes sur le marché du travail. Le régime fiscal, des politiques sociales, familiales et scolaire allemand décourage clairement l'activité féminine.

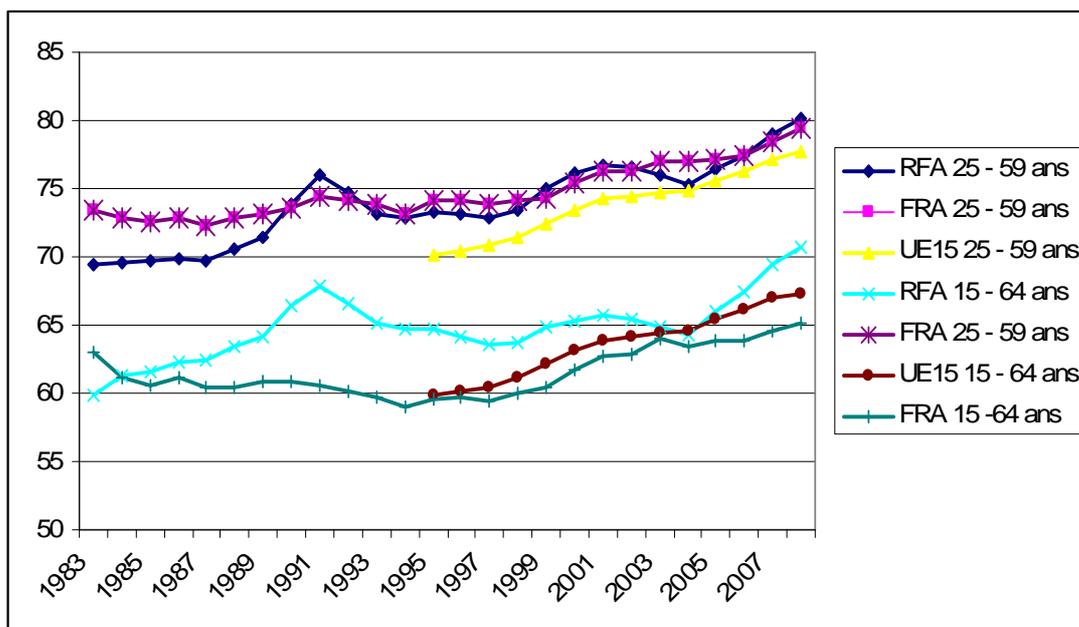
3. Les transformations de l'emploi en Allemagne et en France depuis le début des années 1990.

Dans ses travaux, Robert Salais (2007) a montré comment la mise en avant, notamment dans le cadre de la Stratégie Européenne de l'Emploi, des taux bruts d'emplois engendrait une « hégémonie cognitive » de la mesure de la performance en termes d'emplois et contribuait à un changement de paradigme comme à déconstruire la catégorie chômage. Dans l'optique keynésienne dominante jusque dans les années 1980, l'objectif de l'Etat social était de réduire le chômage à son niveau le plus bas, de viser l'inclusion sociale à long terme et à prévenir la baisse de revenu en cas de perte d'emploi. Le recours au taux d'emploi participe à un changement de norme : l'objectif assigné à l'Etat social n'est plus à proprement parler d'améliorer la situation de l'emploi, mais de maximiser les taux bruts d'emploi indépendamment de la nature et de la qualité des emplois (salaire, conditions de travail, durée du travail, type de contrats). Ce glissement s'accompagne d'un changement de valeurs et de signification des concepts avec une réduction du connaissable au quantifiable et de nouvelles conventions d'équivalence « d'emploi sans qualité ». Il conduit parallèlement à une transformation de la catégorie chômage telle qu'elle a été construite historiquement puisque le fait d'être chômeur tend à devenir anormal. L'idéal normatif est que chacun a à travailler : l'emploi à tout prix passe par « l'activation » des chômeurs. Dans cette optique, toutes les garanties légales et sociales sont considérées comme des rigidités, qui ont à être assouplies pour permettre les ajustements marchands. Avant de voir comment les politiques conduites en Allemagne et en France sont inscrites dans le cadre de ce nouveau paradigme, mettons en évidence quelques faits stylisés. Le premier d'entre eux est le succès de cette stratégie au regard de la croissance des taux bruts d'emploi.

3.1 Une croissance récente des taux bruts d'emploi.

Si l'on considère en effet en premier lieu l'évolution des taux d'emploi bruts globaux depuis 25 ans (soit le nombre d'emploi rapporté à la population en âge de travailler), on constate qu'après avoir stagné en France pendant vingt ans, les taux d'emploi connaissent une progression de 5 points entre 1999 et 2008, aussi bien pour les 15-64 ans – pourtant peu pertinents dans le cas français – que pour les 25-59 ans. L'évolution de l'emploi en France est très proche de celle constatée à l'échelle de la zone euro ou de l'UE : stagnation dans la première partie des années 1990, puis forte croissance (près de 2,0% en rythme annuel) entre 1997 et 2001 puis croissance ralentie mais néanmoins soutenue depuis lors malgré un fléchissement du taux de croissance du PIB. Le taux brut global en Allemagne connaît une évolution en trois phases² : une forte croissance dans les années 1980 suivie d'un recul au cours du début des années 1990 consécutif à la réunification et d'une reprise de l'emploi au cours des deux phases 1998-2001 et surtout 2005-2008 (Sachverständigenrat, 2007 ; Giraud et Lechevalier 2009). Les taux bruts sont proches dans les deux pays pour les 25-59 ans mais supérieurs en Allemagne pour les 15-64 ans en raison des taux d'activité et d'emplois plus faibles pour les plus jeunes et les plus âgés en France.

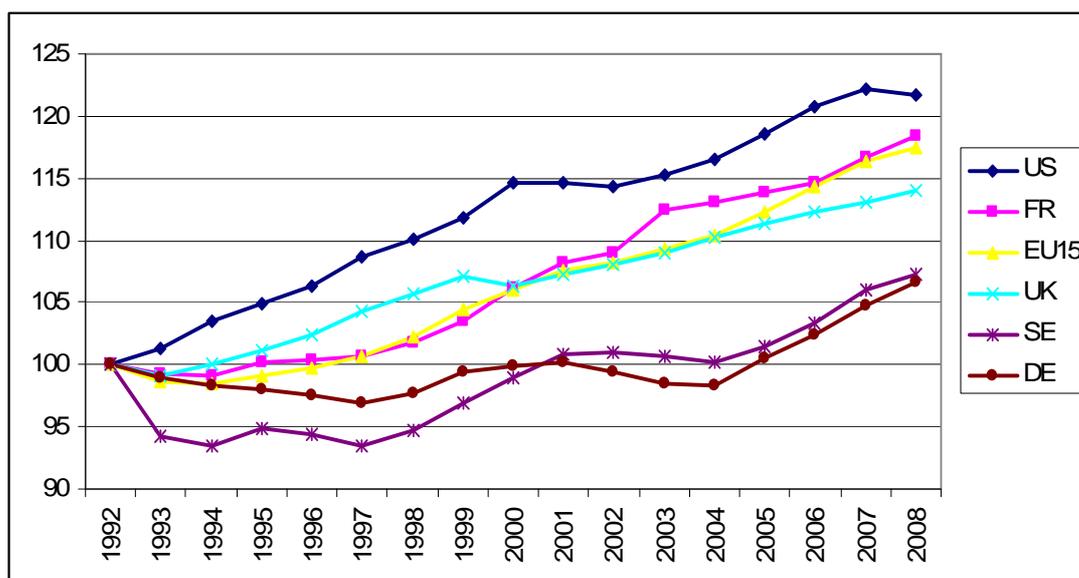
Graphique 1 - Taux bruts d'emploi globaux (15-64 ans et 25 – 59 ans) : l'évolution au cours des 25 dernières années



Source : EUROSTAT

² Voir tableau A1 en annexe

Graphique 2 - Evolution de l'emploi intérieur dans quelques grands pays de l'UE et aux Etats-Unis



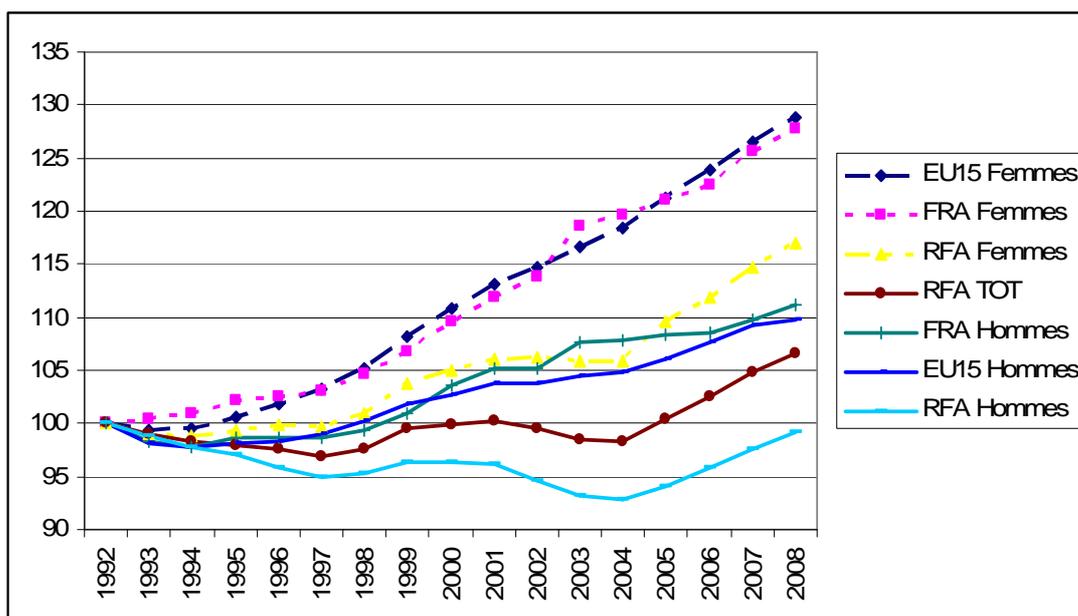
Source : EUROSTAT

Si l'on concentre l'attention sur les évolutions depuis le début des années 1990, on note que la France a connu une croissance de l'emploi intérieur de près d'un cinquième équivalente à celle de l'UE à 15 et proche de celle des Etats-Unis. En revanche, l'emploi a stagné en Allemagne entre 1992 et 2004 – seule la Suède connaissant une évolution plus défavorable dans l'UE – avant de connaître une vigoureuse reprise sur la période 2004 et 2008.

3.2 Une forte hausse des taux bruts d'emploi féminin

Cette évolution de l'emploi en Allemagne dissimule en réalité une évolution contradictoire : l'emploi masculin a baissé jusqu'en 2004 avant de retrouver en 2008 son niveau de 1992, alors que la croissance de l'emploi féminin a été de l'ordre de 16 points de pourcentage et s'est développée au cours des deux phases d'ascension du cycle économique : 1998-2001 puis surtout 2004-2008. La progression de l'emploi féminin en France a été forte et régulière depuis 1997 à un rythme là encore proche de celui de l'UE à 15 pays ; de l'ordre d'un quart.

Graphique 3 - Evolution de l'emploi masculin et féminin en Allemagne, en France et dans l'UE



Source : EUROSTAT

Sur une plus longue période, l'augmentation des taux d'emploi des femmes allemandes âgées de 25 à 59 ans est encore plus spectaculaire : inférieure de 8 points à ce qu'ils étaient en France en 1983, leurs taux d'emploi a désormais rejoint celui de leurs homologues françaises. C'est ce résultat qui est mis en avant aussi bien par la Commission Européenne que par les autorités ou les experts allemands pour souligner le succès des réformes Hartz avec une hausse des taux bruts d'emploi des femmes de 5 points entre 2004 et 2008 (Sachverständigenrat 2007, 2008, chapitre 5). Mais comme le note Jane Lewis (2010), cette augmentation des taux d'emploi féminin procède d'un basculement de thématique des politiques pour l'emploi de l'égalité d'opportunités à l'obligation d'accroître la flexibilité ; les politiques visant à offrir du temps pour le travail (*time to work*) et du temps pour le *care* étant progressivement absorbées par les politiques de l'emploi. Or la focalisation de ces dernières sur l'augmentation des taux d'emploi a pour résultat qu'un nombre croissant de femmes se retrouvent en emploi (à temps partiel) plutôt qu'elles n'ont l'opportunité de mener des carrières (*in jobs rather than careers*). Cette augmentation des taux d'emploi s'accompagne d'une modification de la norme d'emploi en termes de qualifications, de temps de travail et de rémunération.

Tableau 1 - Evolution des taux bruts d'emploi des femmes âgées de 25 à 59 ans

	1983	1992	1997	2004	2008	1992/ 1983	1997/ 1992	2004/ 1997	2008/ 2004	2008/ 1983
RFA	50,7	62,3	63,4	68,9	74,3	11,6	1,1	5,5	5,4	23,6
FRA	58,4	63	64,8	69,9	74,1	4,6	1,8	5,1	4,2	15,7
SUE			78,1	80,6	82,7	0		2,5	2,1	
PB	35,7	53,7	61,7	70,6	77,5	18	8	8,9	6,9	41,8
RU	56,9	66,8	69,1	72,4	73,8	9,9	2,3	3,3	1,4	16,9
EU 12		56,2	58,4	65,2	69,4		2,2	6,8	4,2	
EU 15			59,2	65,9	69,9			6,7	4	

Source : EUROSTAT

3.3 La transformation de la norme d'emploi en termes de qualifications et de leur valorisation.

Quel est l'impact des mouvements d'entrée et de sortie du marché du travail en termes de qualification au cours de la période récente ? L'Allemagne présente de ce point de vue un profil doublement original dans l'UE³. En premier lieu, la part des salariés à qualification intermédiaire y était nettement supérieure à ce qu'elle est en moyenne dans les pays de la zone euro ou de l'UE, de sorte que, selon les données d'EUROSTAT, la part des salariés peu qualifiés est deux fois moins importante qu'en moyenne dans les pays de la zone euro. Toutefois, la France rattrape progressivement son grand retard puisqu'elle est l'un des pays qui a connu la plus forte croissance dans l'accès à un diplôme de fin du second cycle du secondaire et le pourcentage de la population ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (80%) est désormais proche pour les 25-34 ans à ce qu'il est en Allemagne (OCDE, 2006), de sorte qu'entre 1992 et 2008 la part de l'emploi faiblement qualifié y a baissé de 10 points au profit de l'emploi plus qualifié. Toutefois, la forte élévation du niveau de diplôme observée entre 1985 et 1995, et interrompue depuis lors, lui a simplement permis d'atteindre un niveau moyen parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est de l'ensemble de sa population active (Dalsheimer et Sauvageot, 2008).

Dans ce contexte, la seconde originalité allemande est que les taux d'emploi des salariés faiblement qualifiés, plus faibles qu'ailleurs au début des années 1990, ont globalement stagné depuis lors malgré la forte augmentation sur la période 2004-2008. C'est tout particulièrement vrai pour les femmes⁴ : la hausse des taux bruts d'emploi des femmes les plus qualifiées a été continue depuis le début des années 1990, alors que la hausse de l'emploi moyennement et faiblement qualifié est postérieure aux réformes récentes. La France affiche de ce point de vue un niveau d'emploi peu qualifié un peu supérieur à la moyenne européenne mais en stagnation au cours des dernières années ; les femmes les moins qualifiées, déjà plus fréquemment en emploi qu'en moyenne dans l'UE à 15, ont connu une hausse des taux bruts d'emploi supérieure à celle des salariées plus qualifiées.

Tableau 2 - Taux d'emploi des salariés faiblement qualifiés âgés de 25 à 59 ans

	1992	1997	2004	2008	1992- 1997	1997- 2004	2004- 2008	1992- 2008
DK	70,6	68	69,9	75,4	-2,6	1,9	5,5	4,8
FR	63,2	62,9	66,5	66,8	-0,3	3,6	0,3	3,6
UK	67	67,7	65,2	64,4	0,7	-2,5	-0,8	-2,6
DE	59,5	55	55,5	60,2	-4,5	0,5	4,7	0,7
EA12		57	62	63,8		5,0	1,8	
EU15		59,1	62,6	64,1		3,5	1,5	

Source : EUROSTAT

On retrouve des caractéristiques similaires en matière de chômage. Le haut niveau de chômage en Allemagne est postérieur à la réunification. Il a deux caractéristiques majeures⁵ : l'importance du chômage de longue durée, notamment pour les salariés âgés (près de 70%) et un

³ Faiblement qualifiées : enseignement pré-primaire, primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire - niveaux 0-2 (CITE 1997) ; moyennement qualifiées : enseignement du deuxième cycle secondaire et enseignement post-secondaire qui n'est pas du supérieur - niveaux 3-4 (CITE 1997) ; qualifiées : enseignement supérieur - niveaux 5-6 (CITE 1997). Voir tableau A2 en annexe.

⁴ Voir tableau A3 en annexe.

⁵ Voir graphique A1 et tableaux A4 et A5 en annexe.

« surchômage » des personnes faiblement qualifiées de plus en plus prononcé, malgré la croissance de l'emploi entre 2004 et 2008. Au cours des quinze dernières années, les fluctuations du taux de chômage en France ont épousé celle de la zone euro mais le taux de chômage y est resté supérieur d'un point à la moyenne des pays concernés. Le chômage de longue durée y fluctue entre un tiers et 40% de l'ensemble des chômeurs, mais le surchômage des moins qualifiés y est inférieur à la moyenne des pays européens.

3.4 La transformation de la norme d'emploi en termes de temps de travail.

L'émergence de l'emploi à temps partiel et des « petits boulots » ont transformé la norme d'emploi pour une partie du salariat, essentiellement féminin. Alors que les lois sur les 39H00 puis les 35H00 ont permis une certaine négociation de la réduction du temps de travail en France et que la norme d'emploi y demeure le temps plein, y compris pour les femmes, une part notable des salariés n'y accèdent plus sur l'année. En Allemagne, la hausse des taux bruts d'emploi est entièrement imputable à une redistribution du volume global de travail entre un nombre croissant de salarié(e)s.

La part de l'emploi à temps partiel a en effet doublé en Allemagne en 25 ans et représentent plus d'un quart de l'emploi total contre 17% en France en 2008.⁶ 45% des femmes allemandes travaillent à temps partiel contre 30% des Françaises – mais cette évolution est désormais contenue en France comme dans certains pays nordiques. C'est pour les mères que les différences sont les plus prononcées et notamment pour les femmes avec deux enfants ou plus : près de trois quarts travaillent à temps partiel en Allemagne contre 40% en France. De même la durée des temps partiels pour les femmes a divergé dans le temps : alors qu'elle était proche au début des années 1980 à 20 heures, elle était de 18,5 heures en 2008 en RFA contre 23,6 heures en moyenne en France.⁷

Tableau 3 – Pourcentage d'emploi à temps partiel

Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total					
	1983	1992	1997	2004	2008
DE	12,6	14,4	17,5	22,3	25,9
FR	9,6	12,7	16,8	16,7	16,9
EU12		14,2	16,8	19,4	20,9
Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total : femmes âgées de 25 à 59 ans					
DE	36,6	34,8	37,6	43,7	47,1
FR	20,7	24	29,9	29,5	28,8
EU12		30,2	32,4	34,7	35,5

Source : EUROSTAT

Plus globalement, moins de 8% (14%) des salariées allemandes travaillaient moins de 19 (34) heures par semaine au début des années 1980 et à peu près autant au début des années 1990. En l'espace de quinze ans, cette part est passée à respectivement 13% et 28%. Cette transformation concerne essentiellement les femmes allemandes dont 22% travaillaient moins de 19 heures par semaine en 2007 (contre 11% en 1992) et près de la moitié 34 heures ou moins⁸. A contrario, la

⁶ L'importance du temps partiel est biaisée en Allemagne, car le questionnaire allemand - utilisé par EUROSTAT - ne reprend pas la définition du BIT (« au moins une heure de travail par semaine »), ce qui conduit à sous-estimer le nombre d'emplois à temps très partiel (voir Bruyère et Chagny, 2005).

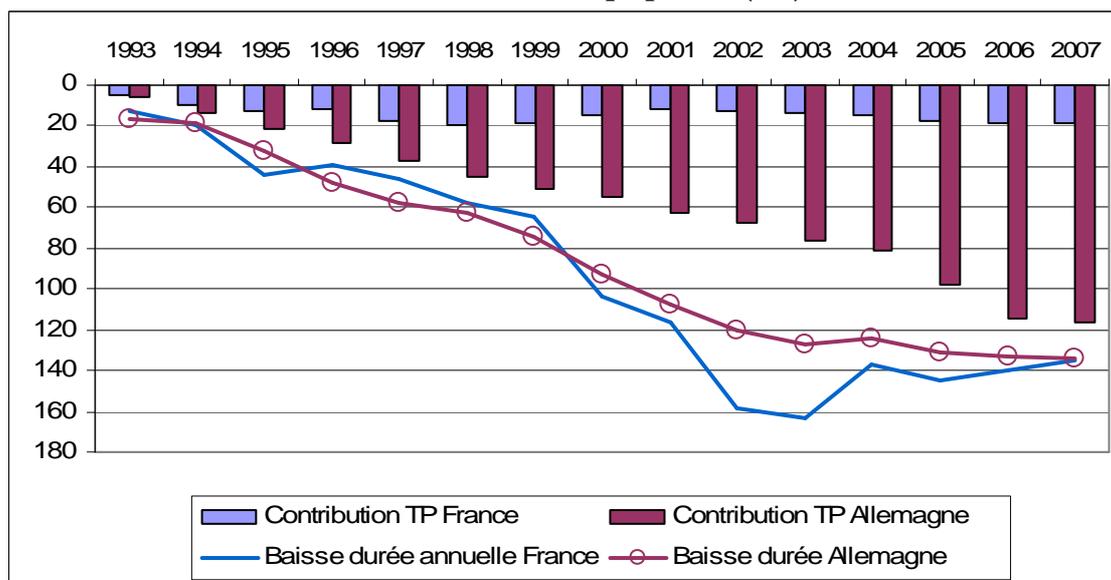
⁷ Voir graphique A2 et tableaux A6 et A7 en annexe.

⁸ Voir tableaux A8 et A9 en annexe.

proportion de salariés qui travaillent plus de 40 heures par semaine a recommencé à augmenter – de 10 points entre 1992 et 1997 –, de sorte qu’une petite moitié des salariés allemands (dont 30% de femmes) sont dans ce cas.

Comparativement, la part des « petits boulots » mesurée à partir de la durée hebdomadaire du travail a peu varié en France autour de 4 à 5% des emplois (8 à 10% pour les femmes), soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de l’UE à 15 ou celle des pays de l’OCDE. Cependant, une proportion plus importante des salariées travaillent entre 19 et 34 heures alors que plus de la moitié des salariés travaillant entre 35 et 39 heures.

Graphique 4 - Baisse de la durée annuelle moyenne du travail depuis 1992 et contribution du temps partiel (TP)



Lecture : en 2007, la durée annuelle du travail avait baissé de 135 heures en France comme en Allemagne par rapport aux niveaux de 1992. Sur ces 135 heures, 18,6 heures sont dues au développement du temps partiel (14%), alors qu’en Allemagne cette contribution est de 116 heures (86%).

Source : source et calculs Insee (2010).

La mesure de la durée annuelle du travail par actif ou salarié présente plusieurs difficultés méthodologiques. Sans entrer ici dans le détail (Bruyère et Chagny, 2002), il ressort néanmoins que la réduction de la durée du travail a été plus rapide en Allemagne et en France que dans d’autres pays (hors pays de l’OCDE avec une durée du travail initiale exceptionnellement longue). Mais alors que la réduction du temps de travail avait fait l’objet d’accords négociés dans les années 1980 outre-Rhin, la principale différence par la suite tient aux effets des lois de 1998 et 2000 en France sur la durée collective du temps de travail alors qu’en Allemagne cette réduction est due à la proportion croissante d’entreprises hors convention collective et plus encore à l’expansion très importante des emplois de courte durée dans les années 1990 et 2000.

De 1992 à 2007, la durée annuelle du travail a diminué exactement d’un même volume d’heures annuelles dans les deux pays. Mais alors que la contribution du temps partiel explique 86% de la baisse outre-Rhin, elle est limitée à 14% en France. En Allemagne, la création de 2,3 millions d’emplois entre 1997 et 2007 s’est faite à volume du travail constant dans l’économie.⁹ L’évolution est moins prononcée en France puisque le nombre d’heures travaillées a progressé de 35,7 millions en 1997 à 38,7 millions en 2006 et la France se distingue par une dispersion plus faible des durées effectives du travail (Chagny et Pastré, 2006).

⁹ Voir graphique A3 en annexe.

3.5 Impact de la maximisation des taux bruts d'emploi.

Compte tenu de cette baisse de la durée annuelle du travail par salarié, la hausse des taux bruts d'emploi dissimule des évolutions bien moins favorables en termes de taux d'emploi en équivalent temps plein. Elle s'accompagne d'une inégalité persistante entre les genres, elle traduit une stabilité de l'emploi et des revenus de moins en moins bien partagée et une augmentation des inégalités et de la pauvreté laborieuse particulièrement marquée en Allemagne.

3.5.1 Des taux d'emploi en équivalent temps plein qui stagnent au cours de ces dernières années et une inégalité persistante entre les genres.

Dans son analyse économétrique sur les déterminants de l'emploi en Europe dans les années 1990, la Commission Européenne (2004) met en avant deux facteurs principaux : le degré d'ouverture des économies et la part des contrats de travail à temps partiel, alors que, comparativement les variables censées rendre compte des institutions du marché du travail jouent un rôle mineur¹⁰. L'accroissement du temps partiel joue un rôle de premier plan pour expliquer l'évolution de l'emploi en France dans la première moitié des années 1990 et en Allemagne au cours de la période 1995-2000.

La hausse des taux bruts d'emploi de 4,3 (4,2) et 5 (3,9) points de pourcentage en Allemagne et en France entre 1993 (2000) et 2007 se traduit, convertie en taux d'emploi en équivalent temps plein (TETP), par une augmentation ramenée à 2,5 (0,7) points en France et à une *baisse* du TETP en Allemagne depuis 15 ans. Ces résultats sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE à 15, aussi bien pour les taux bruts que pour les TETP. La différence entre les taux bruts et les TETP s'est logiquement accentuée sur cette période et elle a été portée à 10 points en Allemagne contre 5 points en France et près de 7 points dans l'UE à 15, attestant d'une diffusion des durées du travail atypiques.

¹⁰ Dans une note de bas de page, les auteurs de l'étude font observer : « The finding that the share of part time contracts is an important factor in driving the employment rate is not striking if one considers that someone with few hours working week is counted as in employment and that the phenomenon increases over time. Ideally, the sensibility of our findings should be checked against full time employment rates. However, data availability do not allow to explore this aspect » (CE, 2004, p.53).

Tableau 4 – Niveau et variation des taux d'emploi bruts (TEB) et des taux d'emploi en équivalent temps plein (TETP*)

	TEB			TETP			Variation 2007/1993		Différence TEB - TETP		
	1993	2000	2007	1993	2000	2007	TEB	TEETP	1993	2000	2007
ES	46,6	56,1	65,6	45,1	53,9	61,9	19	16,8	1,5	2,2	3,7
FI	61	68,1	70,3	56,5	64,9	67,6	9,3	11,1	4,5	3,2	2,7
NL	63,6	72,9	76	51,6	57,5	58,6	12,4	7	12	15,4	17,4
BE	55,8	60,9	62	53,2	57,4	57,7	6,2	4,5	2,6	3,5	4,3
IT	52,3	53,4	58,7	51,4	51,7	55,4	6,4	4	0,9	1,7	3,3
SE	70,9	71,1	74,2	63,9	65,1	67,7	3,3	3,8	7,0	6,0	6,5
UK	67,4	71	71,3	58,6	61,3	61,7	3,9	3,1	8,8	9,7	9,6
FRA	59,6	61,7	64,6	56,9	58,7	59,4	5	2,5	2,7	3	5,2
PT	65,1	68,2	67,8	63,8	66,7	65,7	2,7	1,9	1,3	1,5	2,1
DE	65,1	65,3	69,4	60,5	58,6	59,6	4,3	-0,9	4,6	6,7	9,8
AT	68,5	67,9	71,4	65,8	63,5	63,9	2,9	-1,9	2,7	4,4	7,5
UE 15	60,1	63,2	66,9	55,6	58	60,2	6,8	4,6	4,5	5,2	6,7
UE 27		62,1	65,4		58,2	59,9				3,9	5,5

* Les TETP rapportent le nombre d'heures annuelles travaillées converties en emplois équivalent temps plein à la population en âge de travailler (15-64 ans)

Source : EUROPEAN COMMISSION, 2005, 2008.

Bien que les taux d'emploi brut des femmes aient continué à progresser dans l'UE ces dernières années pour approcher aujourd'hui 60% rapportés à la classe d'âge des 15-64 ans, contre 50% en 1990, leur taux d'emploi en équivalent temps plein n'atteint pas 50%. Si le taux d'emploi bruts des femmes allemandes âgées de 15 à 64 ans est désormais supérieur à ce qu'il est en France (64% contre 60%), après avoir connu une progression de 9 points, concentrée entre 2004 et 2008, en taux équivalent temps plein la progression n'atteint pas 2 points contre 6 en France. L'écart des TETP s'élève à 25 points par rapport aux hommes en moyenne dans l'UE (26,5 points de pourcentage en Allemagne et 17 en France). Ainsi en France, en équivalent temps plein, les femmes de la génération 1970 devraient connaître en moyenne le même déroulement de carrière que les femmes nées au milieu des années 1950 (Afsa Essafi et Buffeteau, 2006).

L'emploi des femmes est en effet caractérisé par une forte incidence des contrats de travail faiblement rémunérés et souvent précaires. En outre, les femmes ont dans tous les cas des probabilités de transitions vers l'emploi à temps plein très inférieures à celle des hommes (Commission Européenne, 2004) dans un contexte d'inégalités de salaire persistantes.

Tableau 5 - Niveau et variation des taux d'emploi bruts (TEB) et des taux d'emploi en équivalent temps plein (TEETP) pour les femmes

	Taux d'emploi bruts			TETP			Variation 2007/1993		Différence Taux bruts - TETP		Différence Taux bruts - TETP H - F** (2007)
	1993	2000	2007	1993	2000	2007	Taux d'emploi	TETP	1993	2007	
ES	30,7	41,2	54,7	28,3	37,5	48,5	24	20,2	2,4	6,2	27,7
NL	52,2	63,4	69,6	33,6	40,5	44,4	17,4	10,8	18,6	25,2	37,8
FI	59,5	65,2	68,5	53,8	60,5	63,9	9	10,1	5,7	4,6	8,2
BE	44,5	51,9	55,3	39,2	44,2	46,8	10,8	7,6	5,3	8,5	21,9
FRA	51,5	54,8	60	46,3	48,7	52,4	8,5	6,1	5,2	3,7	27,7
PT	55	60,5	61,9	53,1	57,3	58,3	6,9	5,2	1,9	3,6	15,5
UK	60,8	64,5	65,5	46,4	49,7	51,3	4,7	4,9	14,4	14,2	26
DK	68,2	72,1	73,2	58	62,2	62,8	5	4,8	10,2	10,4	18,2
SE	69,7	69,7	71,8	58,5	60,2	63,3	2,1	4,8	2,1	3,1	1
IT	35,8	39,3	46,6	34,3	36,7	38,1	10,8	3,8	1,5	8,5	-35,2
DE	55,1	57,8	64	46,4	46,1	48,2	8,9	1,8	8,7	15,8	26,5
AT	58,9	59,7	64,4	53,4	51	51,1	5,5	-2,3	5,5	13,3	27,3
UE 15		53,9	59,7	42,3*	45,4	49,2				10,5	25,0
UE 27		53,6	58,3		47,2	48,8				9,5	23,7

* Les TEETP rapportent le nombre d'heures annuelles travaillées converties en emplois équivalent temps plein à la population en âge de travailler (15-64 ans)

** Hommes - Femmes

Source : EUROPEAN COMMISSION, 2005, 2008.

3.5.2 Une stabilité de l'emploi et des revenus de moins en moins bien partagée

C'est précisément ici que se noue une deuxième catégorie d'enjeux : autour de la stabilité de l'emploi et de son inégale répartition. La stabilité de l'emploi, mesurée par l'ancienneté moyenne, à une date donnée, des salariés dans l'entreprise, n'a pas baissé au cours des années 80 et 90 dans les pays de l'Union européenne, tout comme la part des durées d'emploi supérieure à dix ans – de l'ordre de 40% des salariés [Auer et Cazes, 2003], voire légèrement plus en Allemagne et en France entre 1992 et 2007 et l'ancienneté dans l'emploi a, en moyenne, progressé¹¹. De même, l'insécurité de l'emploi, mesurée par le taux de transition annuel de l'emploi vers le non emploi, n'a connu, au-delà des évolutions conjoncturelles, qu'une progression contenue en moyenne depuis le début des années 1970. Ces résultats apparaissent paradoxaux au regard non seulement de l'opinion commune mais aussi de la croissance des formes particulières d'emploi dans les pays de l'UE

Pourtant, les mobilités sur le marché du travail se sont fortement accrues. C'est que si l'intensité des mobilités d'emploi à emploi est restée stable, le nombre de passage de l'emploi vers le chômage a augmenté fortement [Amossé, 2002]. On observe également une baisse de la part des démissions dans les sorties d'emploi. En d'autres termes, la mobilité est de plus en plus « subie » par les salariés.

La stabilité de l'ancienneté moyenne dans l'emploi dissimule ainsi en réalité des inégalités croissantes entre salariés : une progression de l'ancienneté pour les salariés à l'ancienneté initiale la

¹¹ Voir tableau A10 en annexe.

plus élevée, notamment les plus qualifiés des enfants du baby-boom, et une diminution pour ceux qui ont une ancienneté plus faible ou ceux qui sont peu qualifiés, en particulier sous l'effet de la croissance du recours au CDD. En France, les transitions des emplois atypiques vers l'emploi standard ont vu leur intensité diminuer dans les années 1990 et y sont plus faibles que dans les autres pays européens, alors que l'Allemagne se situe dans les deux cas au-dessus de la moyenne de l'UE [CE, 2004, chap. 4].

Si le contrat à durée indéterminée et à plein temps demeure la forme prédominante de l'emploi (73% en moyenne des salariés mais 61% des femmes), la stabilité de l'emploi est ainsi de plus en plus inégalitaire et les emplois atypiques sont au cœur des mouvements sur le marché du travail. En particulier, la part des emplois salariés qui ne sont pas à temps complet sur l'année (temps partiel, intermittents et intérimaires) est passée en France de 17 à 31% entre 1978 et 2005 (de 22 à 41% pour les salariées). En Allemagne la part des emplois atypiques¹² dans l'emploi salarié est passée de 18 à 33% entre 1991 et 2007, avec une croissance des « minijobs » très soutenue au cours de la période récente : 5% des emplois en 1997 et 11% en 2007 (SVR, 2007). Le nombre d'emploi à temps plein soumis à cotisations sociales a baissé de 10% entre 1995 et 2007 (-6% à l'Ouest et -25% à l'Est). En France, l'accroissement des horaires atypiques sur l'année explique au cours des vingt dernières années à la fois la stagnation du « revenu salarial moyen (net) effectivement perçu dans l'année » par les salariés et la croissance des inégalités salariales [Aeberhardt et al., 2007].

3.5.3 Une augmentation de la pauvreté laborieuse particulièrement prononcée en Allemagne.

On définit usuellement les bas salaires de manière relative, par un seuil appréhendé relativement au salaire médian, en général les deux tiers de celui-ci ; celui des « très bas salaires » à la moitié du salaire médian. Parmi les seuls salariés à temps plein assujettis aux caisses de Sécurité sociale en Allemagne de l'Ouest l'incidence des bas salaires a baissé de 15,3 à 13,8% de 1980 à 1995 puis a augmenté sur la période 1995 à 2003 où la proportion atteint 17,3%, soit 3,5 de pourcentage de points d'augmentation en huit ans. Si l'on calcule un seuil spécifique pour les nouveaux Länder, l'incidence des bas salaires est de 19,5% et de 17,7% pour l'Allemagne réunifiée. Si l'on retient un seuil unique pour l'Allemagne réunifiée pour les salariés à temps plein assujettis aux caisses de Sécurité sociale, l'incidence est 15,4% dans les anciens Länder, de 36,8% dans les nouveaux Länder, soit 19,6% pour l'ensemble de l'Allemagne en 2003 (Boch et Weinkopf, 2008).

Le recours aux données du Socio-Economic Panel du DIW permet d'intégrer les salariés travaillant à temps partiel comme les « mini-jobs » (hors étudiants et retraités) (Kalina et Weinkopf, 2009). En recourant à deux seuils séparés pour les anciens et les nouveaux Länder, l'incidence des bas salaires dans la population salariée était, en 1998, de 15,4% en Allemagne de l'Est, de 14,6% à l'Ouest, et d'environ 15% dans l'ensemble de l'Allemagne. Cette proportion a progressé de respectivement 6,5 points, 8,1 points et 6,8 point pour l'ensemble de l'Allemagne entre 1998 et 2007, de sorte que le secteur à bas salaire est depuis le début des années 2000 aussi important à ce qu'il est aux Etats-Unis. Au total le nombre de salariés à bas salaire s'élevait à 6,5 millions en 2007¹³. En outre, les salaires réels perçus par les salariés à bas salaires ont progressé moins vite que la moyenne des salaires au cours de ces dernières années, de sorte que près de 2,2 millions de salariés (7,2%) travaillent pour moins de 6 euros *bruts* de l'heure et 1,2 millions (4%)

¹² Emploi à temps très partiel (Geringfügige Beschäftigung), CDD à temps plein, CDD et CDI à temps partiel.

¹³ Le seuil des bas salaires était situé en 2007 à 9,62 euros pour le salaire horaire brut (à l'Ouest), à 7,18 € (à l'Est) et à 9,19 euros pour l'Allemagne réunifiée. Cette même année le SMIC horaire brut se montait à 8,44 euros en France.

pour moins de 5 euros. Si l'on intègre les étudiants et les retraités, ce sont 10% des salariés allemands qui travaillaient pour moins de 4,8 euros *nets* de l'heure en 2007 (Kalina et Weinkopf, 2009), soit un niveau de salaire inférieur à trois quart du SMIC net de cette année là.

**Tableau 6 – Incidence des bas salaires dans l'ensemble des salaires
(part des salaires inférieurs à deux tiers du salaire brut médian horaire)**

	1995	1998	2004	2007
Anciens Länder	14,7	14,6	20,5	21,1
Nouveaux Länder	17,5	15,4	22,5	23,5
Allemagne	14,9	14,7	20,8	21,5
France	14,5	13,4	12,7*	-

* France : 2002

Source : Caroli et Gautié (2008), Kalina et Weinkopf (2009).

La situation n'est pas la même en France où l'incidence des bas salaire, appréciée là aussi en termes de salaire horaire, est nettement inférieure et, après avoir progressé dans les années 1980, plutôt en baisse depuis, jusqu'en 2002 tout du moins (12,7%). En outre les probabilités de sortie du secteur à bas salaires après un an étaient dans la seconde moitié des années 1990 supérieures en France (34,5%) à la moyenne des pays de l'UE-15 (30,7%) et plus encore à l'Allemagne (25,4%) ; les taux de sortie après 7 ans étant respectivement de 70% en France et de 50% en Allemagne au cours de la même période (Caroli et Gautié, 2008, p.44). L'existence du SMIC, la politique de revalorisation conduite ses dernières années et son effet de compression sur le bas de la distribution des salaires sont un facteur explicatif clé de ces différences entre les deux pays.

En Allemagne comme en France, l'incidence des bas salaires est logiquement plus forte pour les jeunes, les femmes, les personnes peu qualifiées, à temps partiel et plus encore à temps très partiel (près de 90% des mini-jobs outre Rhin, mais également près de 11% des salariés à temps plein) et elle est particulièrement concentrée dans certains services.

L'accroissement substantiel du secteur à bas salaire en Allemagne vient s'inscrire dans un contexte plus général d'augmentation significative des inégalités salariales depuis 1997 (Gernandt et Pfeiffer, 2006) et plus généralement des inégalités des revenus depuis une quinzaine d'années, qui n'a que peu d'équivalent au sein des pays développés (OCDE, 2007). La situation n'est pas la même en France, où les inégalités salariales entre salaires à temps plein ont continué à décliner de 1990 à 2005 (de 3,3 à 3 pour le rapport entre le seuil des 10% des salariés les mieux rémunérés et le seuil des 10% des salariés les moins rémunérés), à l'exception de la partie très supérieure de la distribution des salaires. Mais les données sur l'incidence des bas salaires en termes de salaire horaire ne permettent pas de mesurer l'évolution des inégalités au regard du temps de travail dans l'année, compte tenu du facteur aggravant selon lequel les bas salaires connaissent en général une durée d'emploi dans l'année nettement inférieure à celle des autres salariés. Les rares études disponibles en France montrent que les écarts de rémunération des personnes travaillant dans l'année sont dans un rapport de 1 à 15 ou 20.

4. Mutation du paradigme des politiques de l'emploi et transformations des régimes d'emploi : la production de nouvelles normes en Allemagne et en France.

4.1 L'émergence d'un nouveau registre discursif et de nouveaux cadres interprétatifs en France et en Allemagne

En France et en Allemagne, la mutation de la norme d'emploi est le résultat de l'émergence d'un nouveau registre discursif et de nouveaux cadres interprétatifs de la situation de l'emploi et du chômage. Dans les deux pays, dynamiques sociales (les capacités de mobilisation des organisations par exemple), les dynamiques politiques ou encore les transformations socioéconomiques se combinent pour expliquer la transformation dans les discours dominants. De part et d'autre du Rhin cependant, les dynamiques à l'œuvre sont bien différentes. Côté français, la réforme est initiée depuis l'Etat et notamment, dans son rapport à l'expertise. Côté allemand, bien que piloté par le gouvernement également, le changement implique un plus grand nombre d'acteurs sociaux et apparaît plus radical.

La transformation des discours intervenue en France est initiée dès le tournant des années 80 et 90 et prend avant tout la forme d'un changement des cadres interprétatifs. Présentée dans les forums publics comme le résultat d'une lecture pragmatique – non politique, non idéologique – du fonctionnement du marché de l'emploi, le tournant dans la construction de la norme d'emploi résulte cependant d'un double travail politique de reconstruction du travail et de l'emploi comme un problème public. En premier lieu, l'arrière-plan idéologique s'est transformé dans les années 80 et a débouché sur une appréhension du chômage, fortement croissant sur toute la période, fondée avant tout sur la question du coût du travail non qualifié. En second lieu, une entreprise de formatage du domaine de l'expertise de l'emploi a été initiée dès les années 80 en France. Ces transformations politiques de fond et l'homogénéisation de l'expertise dans le domaine de l'emploi ont permis en France de créer, sinon un consensus, en tous les cas un changement substantiel dans les catégories d'entendement du chômage.

En Allemagne, la période du tournant des années 2000 est la période cruciale. Le changement vient s'inscrire dans le cadre d'une mutation des rapports de force au sein du champ politique et tout particulièrement de la social-démocratie allemande, d'une marginalisation progressive des acteurs syndicaux traditionnellement associés aux politiques d'emploi outre-Rhin et de l'émergence d'une nouvelle expertise qui s'appuie sur un cadre cognitif commun à l'échelle internationale relayé par la stratégie européenne de l'emploi (SEE). Il va conduire à une reformulation des problèmes attachés aux politiques publiques dans le domaine de l'emploi et à une modification du rôle assigné aux acteurs tant au niveau collectif qu'au niveau individuel. Ce processus doit être compris en interaction avec les changements structurels du régime d'emploi allemand et va donner lieu sous forme incrémentale à de nouveaux processus d'institutionnalisation

4.1.1 Réformes des politiques de l'emploi et transformation du champ politique.

En France, la montée du chômage a fini par apparaître comme une fatalité nationale, contre laquelle le politique ne pouvait plus rien. De la « crête des deux millions de chômeurs » des années 80 aux aveux d'impuissance du président Mitterrand dans les années 90, la montée puis la

stabilisation du chômage à un niveau élevé incarnent dans l'univers socioéconomique la crise du modèle républicain industrialiste de l'après-guerre et de ses capacités d'intégration.

Dès les années 70, un mouvement de fond de conversion de l'élite technocratique aux thèses néo-libérales (Jobert, Théret 1994) s'était opéré. Dans les années 80, la contestation du keynésianisme par les élites se double d'une crise, voire d'une défaite des valeurs égalitaristes sur la scène politique. Dans les années 90, l'effondrement de l'empire soviétique, mais aussi les succès, au moins en termes de taux d'emploi, des stratégies néo-libérales aux USA ou au Royaume-Uni – en réalité explicables par des politiques économiques expansives –, contribuent encore à disqualifier les valeurs qui avaient fondé les politiques de l'emploi conduites en France jusqu'à alors. L'émergence du débat sur la société de la connaissance vient compléter le répertoire en constitution autour des notions de flexibilisation et de libéralisation du marché de l'emploi.

La première cohabitation entre 1986 et 1988, avec Jacques Chirac Premier ministre, a entraîné de premières réformes, marquées par la suppression de l'autorisation administrative de licenciement. La deuxième cohabitation du gouvernement Balladur a engagé des réformes bien plus radicales. Les plus ambitieuses s'inscrivaient dans le cadre de la loi quinquennale relative au travail et à l'emploi du 20 décembre 1993. Cette loi contient un nombre important d'éléments qui tous vont dans le sens d'une redéfinition de la norme d'emploi en France : promotion des accords d'entreprise d'annualisation et de flexibilisation du temps de travail, renforcement du contrôle des chômeurs, décentralisation de la formation professionnelle, création des chèques emploi-service, mais surtout, concentration des politiques dites « d'aides à l'emploi » sous la forme d'indemnisation partielle des charges sociales pour l'ensemble des bas salaires (à l'époque de 1 à 1,2 SMIC, puis à partir de 1995 jusqu'à 1,3 SMIC). L'encouragement de la décentralisation des relations professionnelles, la reconnaissance de l'espace régional comme un espace pertinent de définition de la norme d'emploi, ou encore la focalisation des débats sur la question du coût du travail peu qualifié sont des innovations particulièrement importantes dans le cas français.

Dans un contexte de reprise de la croissance, le gouvernement Jospin centre pour sa part sa stratégie pour l'emploi autour de trois axes. En premier lieu, le souci d'améliorer l'accès des jeunes à l'emploi entraîne la création de plusieurs centaines de milliers de postes temporaires dans le secteur public, parapublic ou associatif (politique des « emplois jeunes »). En second lieu, après l'échec de la réforme de la Contribution Sociale Généralisée, « retoquée » par le Conseil Constitutionnel, l'instauration de la Prime Pour l'Emploi répond au double objectif de concrétiser le « *making work pay* » mais également de réduire les inégalités de revenu (voir plus bas). En troisième et dernier lieu, les lois de réduction du temps de travail à 35 heures aboutissent à une forte augmentation du SMIC et des salaires horaires – de manière à éviter une baisse du revenu salarié – qui se trouve compensée par l'effet mécanique des gains de productivité, par une extension conditionnelle des exonérations de cotisations sociales et par des accords de flexibilisation (d'annualisation) du temps de travail.

Enfin, le retour des gouvernements conservateurs au pouvoir à partir de 2002 consacre la transformation de la norme d'emploi en France. L'extension d'un répertoire d'action autour de notions telle que l'employabilité, l'individualisation du traitement du chômage, la flexibilisation des relations d'emploi (contrats CNE et CPE), accompagnées de mesures symboliques de sécurisation des situations et parcours professionnels, est présentée comme la construction d'une flexicurité à la française (Barbier, 2008). Cette nouvelle orientation s'appuie sur des travaux qui, au nom de la lutte contre la segmentation du marché du travail, préconisent l'assouplissement de la législation sur les licenciements et la mise en place d'un contrat de travail unique contre un droit au reclassement financé par une taxation des licenciements (Lefresne, 2006). Portées par le patronat (PARE) (Veil, 2008) ou par les gouvernements conservateurs, l'échec d'un certain nombre de ces réformes dans la rue (CPE) ou dans les arènes juridiques (CNE) atteste surtout d'une modification conflictuelle de la norme d'emploi (Rudischhauser, Zimmermann 2004), qui de ce fait passe par d'autres canaux. L'accord entre les partenaires sociaux du 11

janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, première concrétisation de la loi de janvier 2007, qui prévoit une obligation pour le gouvernement de concertation avant toute réforme à caractère social, ne déroge pas pleinement à la tradition française d'instrumentalisation du dialogue social au service de la mise en œuvre des objectifs politiques du gouvernement, traduit par la suite en texte législatif (loi du 25 juin 2008). L'introduction de modalités extensives pour la « rupture conventionnelle » du contrat de travail¹⁴ et d'un « contrat à objet défini »¹⁵ traduisent de notables assouplissements du régime de la rupture du contrat de travail alors que la « sécurisation des parcours professionnels » n'y trouve que de modestes éléments de réalisation (Gazier 2008).

Une réforme d'ampleur a fait en revanche l'objet d'un relatif consensus par les forces politiques ou sociales les plus influentes. Amplifiée pendant une décennie par les gouvernements successifs, de couleurs politiques différentes, elle est d'ailleurs devenue progressivement la pierre angulaire des politiques de l'emploi françaises à tel point qu'elle capte aujourd'hui largement plus de 20 milliards d'Euros de ressources publiques, soit plus de 1,2 points de PIB, et une large partie des fonds alloués aux politiques de l'emploi. Il s'agit de la politique d'exonération des charges sociales sur les bas salaires, présentés dans les argumentaires officiels comme étant des emplois peu qualifiés. Cette focalisation résulte de toute une série de constats¹⁶, partagés comme une évidence par les acteurs majeurs du secteur quoique élaborés par les économistes les plus enclins à croire à l'efficacité des incitations marchandes, ceux-là même qui joueront également un rôle clé dans l'évaluation de la réforme..

Sur la base de ce diagnostic, qui traduit le « triomphe des économistes de la Direction de la Prévision » du ministère de l'économie (Colon, 2009), l'extension de la politique de réduction des charges sociales sur les bas salaires s'est faite en plusieurs étapes, qui ont conduit à étendre la plage d'exonération (actuellement étendue du SMIC à 1,6 fois le salaire minimum), à augmenter l'abattement de 5,4 à 26% depuis 2005 (avec une exonération totale pour les salariés travaillant au SMIC dans les petites entreprises) et à lisser le barème d'exonération. Cette politique a fait l'objet d'évaluations controversées en termes d'ampleur des créations nettes d'emplois suscitées, de coût par emploi créé pour les finances publiques (L'Horty, 2006), d'impact sur la progression des carrières salariales (L'Hommeau et Rémy, 2008) ou encore de secteurs bénéficiaires et d'incitation à des spécialisations à contre sens dans le cadre d'une économie de la connaissance (Gauron, 2008).

L'autre référentiel de la politique de l'emploi qui s'établit progressivement est de « rendre le travail plus rémunérateur », comme l'illustre les controverses qui ont entouré la modification des mécanismes d'intéressement du RMI puis, l'instauration de la Prime Pour l'Emploi par le gouvernement Jospin en 2001, fortement revalorisée, notamment pour les travailleurs à temps

¹⁴ « L'employeur et le salarié peuvent convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie » (art. L. 1127-11 du Code du travail).

¹⁵ Il s'agit d'un contrat à durée déterminée, réservée au « recrutement d'ingénieurs et de cadres » au sens des conventions collectives, d'une durée minimale de dix-huit mois et d'une durée maximale de trente-six mois, dont, dans les limites précédemment mentionnées, le terme dépende de la réalisation de l'objet ou du projet pour lequel il a été conclu.

¹⁶ Ces constats sont les suivants : il existe une forte corrélation entre le niveau de qualification et le niveau de chômage ; la part des travailleurs faiblement qualifiés dans l'emploi total est supérieure à moyenne des pays de l'OCDE ; le niveau relativement élevé du SMIC en France en comparaison internationale et le montant élevé des charges sociales pénalisent fortement les emplois peu qualifiés en raison de la forte élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires ; ces emplois non qualifiés sont de deux natures : il sont des emplois (industriels) dans les secteurs soumis à la concurrence internationale ; ils correspondent aux « gisements » d'emplois notamment dans les services à la personne, dont le fort développement dans les pays anglo-saxons explique en large partie l'amélioration de la situation de l'emploi dans la décennie 90 ; la concentration de la réduction des cotisations sociales dans le secteur à bas salaire est, à enveloppe budgétaire donnée, la plus efficace.

partiel, par un gouvernement de droite (Villepin) en 2007. Cela traduit un deuxième basculement des politiques de l'emploi en direction de la thèse du salaire de réservation trop élevé des chômeurs. Dans les deux cas le – nouveau - référentiel de l'incitation a acquis une performativité certaine (Colomb 2009).

L'Allemagne de l'Ouest pour sa part avait toujours su, mieux que d'autres pays de l'OCDE, contenir la montée du chômage. La croissance de celui-ci dans le contexte post-réunification a donc été considérée comme un défi d'ampleur inédite. On peut faire valoir de solides arguments quant aux erreurs de politique macroéconomique commises face au choc de la réunification (Hein et Truger, 2006) et le déficit structurel de la demande globale pour expliquer ce chômage persistant (Carlin et Soskice, 2008). Mais c'est au moment où le niveau élevé du chômage est identifié comme structurel, à partir de la seconde moitié des années 1990 que gagne en importance outre-Rhin la thèse, qui culminera avec l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder, selon laquelle ce sont les institutions du marché du travail et plus généralement l'Etat social qu'il est nécessaire de réformer, afin notamment d'abaisser le coût du travail et d'augmenter les taux d'emploi.

Des mesures initiales de libéralisation du marché du travail – durcissement des conditions de l'indemnisation chômage – et de réduction des dépenses actives pour l'emploi prises au cours des dernières années de pouvoir de la coalition chrétienne-démocrate de Helmut Kohl, avaient pourtant, avant la victoire électorale de 1998, suscité la réprobation du camp social-démocrate. Pourtant le programme de la coalition rouge-verte attestait des prémices d'un changement de paradigme en mettant en avant le refus d'un programme de stimulation budgétaire, la réduction des prélèvements obligatoires, la « modernisation » de l'Etat social et le développement des politiques familiales (Seeleb-Kaiser et Fleckenstein, 2007). Au cours des premières années du gouvernement Schröder, dans le cadre d'une alliance délicate au sein du gouvernement fédéral entre l'aile droite du SPD représentée par le Chancelier fédéral et l'aile gauche parti et les syndicats incarnée par Oskar Lafontaine, Ministre de l'économie, des conditions plus favorables aux chômeurs ont été rétablies (Ochmiansky et al. 2007). Dès la rupture de cette alliance entre les deux composantes majeures de la gauche de gouvernement dans le domaine économique et sociale, le train des réformes a été relancé par une coalition rouge-verte dont le tournant social-libéral s'est affirmé. Dans un premier temps, la coalition rouge-verte tente de réactiver l'alliance pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*) archétype du paritarisme tripartite et de l'action concertée à l'allemande sous la forme d'un « Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». L'alliance va échouer et les propositions formulées par le groupe d'experts chargé de l'alimenter vont se heurter à la résistance des syndicats à un grand nombre de mesures, ce qui conduira à limiter la traduction politique de ces recommandations. La loi de 2002 intitulée Job-Aktiv se contente de mettre en œuvre le profilage des chômeurs, la signature d'accords d'insertion entre demandeurs d'emploi et service public de l'emploi (SPE), renforce les possibilités de sanction des chômeurs ou encore facilite le recours à l'intérim.

L'enjeu véritable de la réforme des politiques du marché du travail au tournant du siècle n'émerge cependant pas des voies « traditionnelles » de la réforme sociale en Allemagne, c'est-à-dire de négociations tripartites, mais bien de l'arène politique. Le « papier Blair-Schröder » (1999) apparaît comme l'une des sources symboliquement importantes des réformes Hartz notamment en ce qu'il affirme que les normes du travail développées à l'âge industriel ne peuvent être celles qui conviennent au développement des emplois de « l'économie du futur », qui est une économie des services et de la connaissance¹⁷. Explicitement, le papier Blair-Schröder affirme des grands principes – « *Les sociaux-démocrates modernes veulent transformer le filet de sécurité des droits en un tremplin vers la responsabilité individuelle* » - mais aussi des algorithmes (Muller, 1995) tels que : « *Un travail à*

¹⁷ Cf le paragraphe Adaptability and flexibility are at an increasing premium in the knowledge-based service economy of the future (Blair, Schröder, 1999).

temps partiel ou un travail mal rémunéré valent mieux que pas de travail du tout parce qu'ils facilitent la transition du chômage vers l'emploi » ou encore, « *Le marché du travail a besoin d'un secteur à bas salaire qui rende disponible des emplois à bas niveau de qualification* »¹⁸ (Ibid). Dans les deux cas, ces orientations vont dans le même sens : les régimes d'emploi fondés à l'âge du travail industriel doivent être réformés et doivent permettre le développement d'emploi dans le secteur des services qui ont pour caractéristique d'être moins payés et plus précaires. Cette ligne directrice suit une série de diagnostics qui estiment classiquement que le niveau général de l'emploi est insuffisant en Allemagne par rapport à ce qu'il est, par exemple aux Etats-Unis, en raison de la faiblesse de l'emploi dans le secteur des services peu qualifiés à la personne (Scharpf, Schmidt, 2001 ; Eichhorst, Kaiser, 2006). Parallèlement le papier Blair-Schröder met l'accent sur la responsabilité individuelle : « les socio-démocrates modernes veulent transformer les droits à la sécurité sociale en un tremplin pour la responsabilité individuelle », qui passe par la priorité donnée à l'emploi sur l'assistance.

C'est sur cette toile de fond qu'intervient la nomination de la Commission Hartz, qui va donner lieu à un paquet législatif inscrit plus globalement dans le cadre de « l'agenda 2010 » liant explicitement les réformes du marché du travail et la réforme de l'Etat social (retraite, assurance-maladie et dépendance). Le processus Hartz ne signifie pas seulement un bouleversement des politiques de l'emploi, il consacre aussi une transition d'importance dans les clivages politiques qui structurent ce champ. La réforme a aggravé la rupture entre l'aile centriste du SPD et l'aile gauche du parti. Il a donné des arguments à la critique de gauche du gouvernement rouge-vert et a constitué l'argument central dans la constitution du parti de gauche WASG en 2004 et 2005, qui a fusionné avec le parti héritier du parti communiste de RDA, le PDS pour former le nouveau parti Die Linke en 2007. la réforme Hartz a fortement marginalisé les syndicats et consacre également une rupture ou en tous les cas une prise de distance entre le parti social-démocrate et le camp syndical. Dans le but d'éviter une marginalisation totale, mais aussi des réformes encore plus défavorables si elles étaient conduites par la droite, les syndicats ont cependant consenti à une approbation minimaliste et formelle du processus. L'opposition frontale du DGB, de l'IG-Metall ou encore du puissant syndicat des services Ver.di se manifeste cependant constamment dans le débat public à l'encontre du processus Hartz. La réforme de l'assurance-chômage donne lieu pendant plusieurs semaines à des manifestations du « lundi » qui n'auront réellement d'ampleur que dans les nouveaux Länder. Désunie, la coalition « rouge-verte » au pouvoir négocie avec les chrétiens-démocrates l'ensemble législatif des réformes Hartz, en raison du pouvoir de veto que détenait le camp conservateur sur une partie de la législation (notamment Hartz IV) nécessitant l'approbation du Bundesrat¹⁹.

La grande coalition, formée à partir de 2005, va renouer sous la houlette d'Angela Merkel avec une ligne moins conflictuelle en se contentant, dans un contexte de reprise de l'emploi, d'apporter des corrections marginales aux réformes Hartz (comme l'allongement de la durée d'indemnisation pour les chômeurs âgés et l'extension des dispositifs de salaire minimum à quelques nouvelles branches). De son côté, le SPD, porteur du recul de l'âge de la retraite à 67 ans va continuer à entretenir des relations tumultueuses avec les syndicats et son aile gauche. Tout en s'en tenant à sa ligne de refus d'alliance à l'échelle fédérale avec *die Linke*, et payant au prix fort la désaffection des couches populaires lors des élections intermédiaires, il a entamé une inflexion idéologique en défendant l'introduction d'un salaire minimum et en affichant une politique redistributive plus volontariste en vue des prochaines élections législatives.

4.1.2 L'éviction des acteurs traditionnels des politiques de l'emploi par l'expertise.

¹⁸ Ces citations sont tirées du paragraphe An active labour market policy for the left (Blair, Schröder, 1999).

¹⁹ Sur le rôle clef des structures fédérales en matière de réforme de l'Etat social allemand, voir Lechevalier (2003).

Cette opération de nouvelle problématisation discursive de la situation du marché du travail et de ses difficultés permet d'enclencher un travail de redéfinition en profondeur des rapports de pouvoir dans le secteur. Du point de vue des structures institutionnelles, l'Allemagne et la France se distinguent malgré une assurance chômage qui fonctionne sur des principes communs. En Allemagne, traditionnellement la politique de lutte contre le chômage et la politique du marché du travail sont intégrées au sens où le *Bundesanstalt für Arbeit* est chargé à la fois de l'indemnisation, du placement et de la formation, quoique les chômeurs de longue durée fasse l'objet d'une prise en charge plus fragmentée entre les services de l'emploi et les communes – fragmentation à laquelle les réformes Hartz tenteront, en vain pour l'heure, de mettre un terme. En ce sens, le dispositif institutionnel allemand repose sur une conception intégrée du travail, de l'emploi et du chômage plus propice à la gestion de leurs interdépendances et des transitions entre ces états (Rudischhauser et Zimmermann, 2004, p. 256). Au « style » paritaire des réformes « conflictuelles jusque dans l'implication des sciences sociales » en vigueur en France, on peut opposer « un style législatif orienté vers le consensus, y compris dans son rapport au sciences sociales » (*ibid.*) en Allemagne.

En France, on l'a vu précédemment, un grand nombre des réformes politiques pour l'emploi depuis les années 90, et notamment celles des toutes dernières années, ont fait l'objet de fortes contestations sociales. La réforme la plus importante, celle qui porte sur l'exonération massive des charges sociales, a été inspirée par l'univers académique en prise directe avec l'appareil d'Etat, dont la légitimité, loin d'avoir été ébranlée par les controverses suscitées par l'évaluation de la mesure (Mireau, 2000), s'est trouvée couronnée par le rapport Pisani-Ferry (2000). De nombreux travaux expliquent bien comment l'expertise d'Etat est devenue de plus en plus monolithique en France, d'abord dans le champ de compétence du ministère de l'économie et des finances (Jobert, Théret, 1994), puis progressivement dans l'ensemble de la haute fonction publique, et, singulièrement, dans le domaine des politiques sociales (Barbier, 2008). Comme le montre les travaux de Colomb (2009) sur les élites du secteur de l'emploi, le déclin des acteurs traditionnels s'est fait de manière disparate au profit des d'élites de formation économique-statistiques (INSEE, cabinet du Premier Ministre, ministère des finances et Conseil d'Analyse Economique), qui ont joué un rôle clé dans la politique de baisse des cotisations sociales sur les bas salaires et l'instauration d'une forme de crédit d'impôt avec la Prime Pour l'Emploi.

L'expertise des économistes d'Etat se double en effet en France d'un pouvoir politique fort et coordonné, au plus haut niveau. Face à cette expertise d'Etat forte et dont l'homogénéité progresse, les autres groupes sociaux ne sont pas entièrement démunis (Rudischhauser, Zimmermann, 2004). Les travaux qu'ils commandent n'accèdent cependant pas à une diffusion suffisante pour véritablement alimenter le débat public (Gauron, 2008).

La séquence ouverte à partir de 1999 par le gouvernement Schröder va conduire progressivement à ce que les syndicats et les associations d'employeurs jusque là fortement associées aux politiques d'emploi, centrées sur le milieu industriel, soient progressivement marginalisés, autorisant une remise en cause radicale des principes de l'*Arbeitsmarktpolitik*.

Le scandale politique provoqué par les révélations du rapport 2002 de la Cour fédérale des comptes va offrir au gouvernement Schröder une « fenêtre d'opportunité » historique lui permettant de concrétiser la disqualification discursive en une disqualification institutionnelle. Le rapport de la Cour des comptes fait état de lourds manquements à la fois dans la mise en œuvre des mesures de politique active pour l'emploi par le SPE – Bundesanstalt für Arbeit – mais aussi de dissimulations dans l'évaluation des placements effectués par le SPE fédéral. Ces accusations graves ont beaucoup affaibli, non seulement l'institution, mais aussi les associations patronales et syndicales qui, en tant que membres principaux du conseil d'administration de l'institution, disposent sur elle d'un pouvoir considérable d'orientation et de contrôle. Au plan institutionnel

également, la crise de la *Bundesanstalt für Arbeit* (Office Fédéral du travail) ouvre la voie à une réforme de fond des politiques de l'emploi et, au-delà, du régime d'emploi en Allemagne, dans un climat de marginalisation assez claire des acteurs traditionnels du secteur (Trampusch, 2005).

L'expertise, traditionnellement importante dans le cadre des divers dispositifs d'action concertée, va se substituer à ces acteurs traditionnels « comme principe de justification, outil de légitimation et de production du consensus » (Ruddischhauser et Zimmermann, 2004). En 2000, un groupe d'experts avait été chargé d'assister scientifiquement les négociations tripartites pour un « pacte pour l'emploi ». Composé exclusivement d'universitaires experts du domaine, parmi lesquels G. Schmid, W. Streeck et R. Heinze, tous considérés comme des proches du courant modernisateur du SPD, ce groupe avait pris appui sur les transformations à l'œuvre sur le marché du travail pour faire émerger de nouvelles propositions. Elaboré avec le soutien de la *Bertelsmann Stiftung*, le rapport élaboré empruntait à la fois au registre « social-libéral » et à celui « néo-social-démocrate » des marchés transitionnels du travail (Schmid 2002) pour formuler de nouveaux objectifs aux politiques de l'emploi et proposer une réorganisation des responsabilités dans le domaine. Inspirées par le répertoire de la stratégie européenne pour l'emploi et s'appuyant sur un *Benchmarking* systématique des politiques des principaux pays de l'OCDE (Eichhorst et al., 2001), les travaux mettaient en avant à la fois la sécurité des parcours et la prévention du chômage tout en insistant sur la responsabilisation des salariés, des chômeurs, mais aussi des entreprises dans leur fonction de formation (Chagny, 2005). Ce groupe de *Benchmarking* a surtout joué un rôle crucial à deux égards. Le premier concerne la résolution du problème posé par la prise en charge des chômeurs de longue durée, jusque-là partagée de manière peu efficace entre les Agences locales de l'emploi et les municipalités, qui se double d'un problème d'imputation des charges financières entre échelons de gouvernement. C'est sur la base du *policy learning* auquel le groupe donne lieu, notamment à partir de l'expérience britannique, que le ministère de l'emploi et des affaires sociales va préparer la fusion de l'allocation pour les chômeurs de longue durée et de l'aide sociale (Fleckenstein, 2008), qui marque la rupture la plus importante de la législation Hartz avec l'Etat social allemand centré sur l'assurance du revenu salarial. Le second point porte sur le recours au taux d'emploi comme critère d'évaluation de la politique du marché du travail, complété à l'époque par des considérations portant sur la qualité des emplois.

Dans la foulée du scandale du *Bundesanstalt für Arbeit*, le gouvernement Schröder va habiller le processus de réforme des politiques pour l'emploi du costume de Peter Hartz, ancien chef du personnel de Volkswagen, entreprise célébrée au long des années 90 pour ses accords d'entreprise innovants. Le Chancelier fédéral maximise encore la légitimité du processus initié par la commission Hartz en annonçant qu'il appliquera « à la lettre », en cas de réélection, les recommandations issues du processus. Hartz constitue une commission qui vise la représentativité du monde académique, social et politique. En réalité, sur les 15 membres de cette commission, on compte deux syndicalistes, un représentant d'une association patronale, un représentant de la *Bundesanstalt für Arbeit* (devenu par l'intermédiaire des réformes Hartz *Bundesagentur für Arbeit*), deux politiques et deux chercheurs, mais sept représentants du monde d'entreprises ou de cabinets de consultants internationaux. En comparaison avec la précédente commission, la commission Hartz est une commission profilée, peu scientifique, peu représentative des acteurs traditionnels des politiques de l'emploi. Elle se détourne ainsi des formes traditionnelles de l'expertise en Allemagne et annonce la rupture du consensus sur l'emploi et les politiques de l'emploi (Zimmermann, Rudischhauser, 2004, p. 278). Autre rupture essentielle, les attributions de la commission Hartz ne sont plus simplement d'éclairer la décision politique, mais consistent bien à formuler les décisions, conformément à l'engagement du Chancelier. La commission recommande l'intégration de l'assistance aux chômeurs et de l'aide sociale, dans le cadre d'une prestation sous condition de ressources, sans se prononcer sur son montant. Elle prépare le glissement progressif vers une « activation négative » des chômeurs et formalise de manière générale le nouvel agenda des politiques de l'emploi, porté de manière parallèle de longue date, par une expertise économique de plus en plus monocoloré, à l'image des

recommandations réitérées de rapport en rapport par le « Conseil des Sages » et par les principaux instituts de recherche.

4.1.3 Un nouvel agenda pour les politiques de l'emploi

Le contenu du nouvel agenda pour les politiques de l'emploi diffère peu en Allemagne et en France quant au cadre conceptuel de référence qui impute les causes du chômage aux rigidités du marché du travail et aux effets de distorsion de l'allocation des ressources imputables aux divers dispositifs de transferts sociaux. Sur la base d'un diagnostic commun formulé dans le cadre d'une communauté épistémique à l'échelle internationale, le cadre analytique est le même mais le contenu des recommandations diffère en fonction des spécificités sociales et institutionnelles propres à chaque régime d'emploi national. On peut distinguer quatre axes principaux, qui tous concourent à l'objectif d'augmentation des taux bruts d'emploi.

L'accent est d'abord mis sur le coût du travail, globalement en Allemagne dans le cadre du débat sur le *Standort Deutschland* consécutif à la réunification, principalement dans le secteur des bas salaires en France en raison de l'existence du salaire minimum. Sous la menace de l'*outsourcing* et dans le cadre d'accords explicites ou implicites de préservation de l'emploi, ce diagnostic va donner lieu en Allemagne au tournant des années 2000 à une stratégie de « désinflation salariale » d'ampleur et de durée peu commune (Giraud et Lechevalier, 2009). Dans le cadre de régimes de protection sociale visant à assurer le revenu salarial, cette question des coûts du travail englobe, en deuxième lieu celle de la politique de contrôle des dépenses de protection sociale. Cette politique a donné lieu à de multiples réformes passant par le « recalibrage » des prestations sociales, qui ont contribué à une transformation progressive de l'Etat social « bismarckien » (Palier et Martin, 2008), dans le domaine des retraites (Schmähl 2003, Lechevalier 2008) comme de l'assurance chômage (Clegg, 2008). La réduction du périmètre de l'assurance chômage va faire jouer auprès des « exclus » un rôle de plus en plus importants aux filets de sécurité qu'offre ici l'aide sociale, là les minima sociaux. On ne saurait sous-estimer l'impact de cette évolution sur le changement de la norme d'emploi.

Le troisième axe de ce nouvel agenda est en effet constitué par « l'activation » des chômeurs et « l'incitation » au travail des bénéficiaires de l'assistance sociale. L'émergence du nouveau paradigme de « l'emploi à tout prix » évoqué plus haut va en effet donner lieu à une politique d'abaissement du « salaire de réservation » des chômeurs et d'assouplissement des conditions de l'emploi acceptable – tout particulièrement au cœur des réformes Hartz – qui encourage les emplois peu qualifiés, souvent à temps (très) partiel. Ces conditions d'emploi et de rémunération impulsées par les politiques publiques, nouvelles par leur ampleur, ont en retour nourri la problématique de l'incitation au travail des bénéficiaires de minima sociaux ou de ceux qu'on appelle désormais couramment en Allemagne les « Hartz IV » (les bénéficiaires de l'allocation d'aide sociale désormais unique). En réponse, de nouveaux dispositifs de cumul entre bas salaires et minima sociaux ont été mis en place avec une systématité croissante en France – possibilités de cumul entre RMI et revenu salarial, prime pour l'emploi en France (Sterdyniak, 2007) couronnée par l'instauration récente du Revenu de Solidarité Active – alors que la problématique du « Kombilohn » (cumul d'un salaire et de l'aide sociale) gagne en importance en Allemagne en raison des dispositions offertes aux bénéficiaires de Hartz IV, qui les enferment dans une trappe à bas salaires et ont fait l'objet de multiples propositions de réformes (dernièrement Sachverständigenrat, 2008).

Le quatrième axe vise à meilleur appariement des offres et des demandes d'emploi qui est conçu comme devant passer par la fusion de l'indemnisation et du placement des chômeurs et par une individualisation de leur suivi - Lois Hartz II et Hartz III (Giraud, Lechevalier, 2008), processus plus continu de réforme du service public de l'emploi en France.

Ce nouvel agenda porté tant par l'OCDE que, sous des formes euphémisées, par le compromis initial entre le libéralisme anglo-saxon et la social-démocratie nordique réactualisée, par la SEE a donné lieu à une intense activité législative en Allemagne avec les réformes Hartz²⁰. Selon le *Benchmarking* de l'Ocde, l'Allemagne a été particulièrement « performante » dans la « réforme » du marché du travail – seuls le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande ont fait « mieux » (Bassanini, et Duval, 2006). Comme nous le rappelions en introduction, les recherches les mieux informées sur l'impact de la SEE montrent au-delà de la communauté de principes et des variations sémantiques que le répertoire défini dans ce cadre, qui peut servir de ressources en légitimité, est déployé dans le cadre de régimes d'emplois nationaux spécifiques.

4.2 Un changement de norme porté par une reconfiguration des régimes d'emplois, qui conduit à la cristallisation de nouvelles normes d'emploi

Dans le cas de l'Allemagne comme de la France, l'évaluation des transformations récentes de la norme d'emploi ne peut être séparée de la politique macroéconomique et des ajustements microéconomiques mis en œuvre par ailleurs – et donne lieu à un bilan d'étape contrasté. Il est nécessaire de revenir à notre grille de lecture en trois temps mobilisant à la fois le rapport à l'Etat, la puissance des groupes d'intérêts ainsi que les formes de concurrence et les structures organisationnelles.

4.2.1 Le rapport à l'Etat

On l'a vu au cours du point précédent, l'Etat en France conserve une emprise forte sur la régulation du domaine du travail et de l'emploi. Si, les politiques de flexibilisation du marché de l'emploi de la présidence Chirac ou la réduction du temps de travail ont été fort contestées, la Prime pour l'emploi, ainsi que les exonérations de charge sur les bas salaires ont assez vite fait l'objet d'un consensus. A travers ces politiques, l'Etat rend raison aux arguments de ceux qui pensent que le niveau des prélèvements obligatoires sur le travail est en France trop élevé, notamment par rapport à la situation qui prévaut dans les pays anglo-saxons. La politique d'exonération de charge conduite par l'Etat s'accompagne ainsi de tout un train de mesures visant à favoriser – et cette politique est renforcée depuis – le développement des emplois dans les services à la personne. Pour le reste, l'Etat a encouragé la flexibilisation du marché de l'emploi en offrant des garanties nouvelles aux individus cherchant à inventer une flexicurité à la française comme en atteste l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 en est une illustration.

On assiste ainsi à un renouvellement des formes d'investissement politique de l'Etat dans le domaine du travail et de l'emploi. De ce point de vue, si l'Etat n'est plus le seul architecte d'un régime d'emploi qu'il contrôle de bout en bout par une série de leviers différents²¹, il reste l'acteur majeur du domaine mais des inflexions sensibles par rapport au modèle en vigueur jusque dans les années 80 doivent être soulignées. En premier lieu, en favorisant la décentralisation au niveau régional (dialogue social régional) mais surtout au niveau de l'entreprise des relations professionnelles, ou par le transfert aux régions de ses compétences dans le domaine de la formation professionnelle, l'Etat central s'est coupé de ressources de pouvoir importantes pour

²⁰ Voir encadré en annexe sur les principales dispositions des réformes Hartz.

²¹ La loi, la fonction publique, un contact privilégié avec les grandes entreprises nationalisées ou privées, l'instrumentalisation ou au moins un encadrement strict des relations professionnelles ou encore les politiques publiques d'emploi et d'éducation.

s'en remettre aux ajustements décentralisés. En second lieu, la politique d'exonération des charges sociales pour les bas salaires a contribué à inverser, depuis le milieu des années 1990, la tendance à la diminution de la part des emplois à bas salaires dans l'emploi total. Ajoutée à la forte croissance des emplois à temps partiel – elle-même encouragée par des exonérations de charge à partir de 1992 – jusqu'au début des années 2000, cette politique a favorisé l'émergence d'une nouvelle norme d'emploi aux marges du marché du travail : les bas salaires à durée du travail partielle sur l'année. Dans le cadre du paradigme dans lequel elle s'inscrit, elle a en conséquence conduit rapidement à soulever le problème des écarts de revenu entre les bénéficiaires de minima sociaux et les bas salaires. C'est sur cette base qu'ont été progressivement instaurés divers mécanismes d'incitation à l'emploi pour les bénéficiaires de prestations sociales, dont le Revenu de Solidarité Active vient couronner la logique. Entre exonération de cotisations sociales et compléments de salaire versés par la puissance publique, les politiques publiques d'emploi en France ont conduit à une socialisation sans équivalent du secteur à bas salaires, qui a encouragé l'émergence d'une nouvelle norme d'emploi pour le salariat le plus précaire.

Cette politique de réduction non ciblée des cotisations sociales sur les bas salaires illustre de manière complémentaire le recours croissant par l'Etat à des instruments d'action publique ayant pour finalité de promouvoir les ajustements marchands, sans imposer de contrôle – depuis la réforme Fillon des allègements – aux entreprises concernées. André Gauron (2008) souligne à ce propos que les exonérations de charge existaient en France depuis les plans Barre pour l'emploi des années 70, mais qu'elles exigeaient des contreparties qui favorisaient des domaines ou des types de bénéficiaires. Cet encadrement s'inscrivait dans une conception compensatrice – paradigme de l'égalité – et avait pour effet de limiter les effets d'aubaine.

Au total, en favorisant, comme on vient de le voir, des instruments d'action publique libéraux – la décentralisation des relations professionnelles, la politique d'exonérations non ciblées des cotisations sociales, l'incitation à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires de prestations sociales, etc. –, l'Etat fonde son action sur des normes de marché au détriment de la citoyenneté républicaine intégratrice qui guidait son action jusqu'à lors.

Côté allemand, les transformations de la norme d'emploi en Allemagne ne correspondent pas à un bouleversement du régime d'emploi. L'Etat n'a pas totalement remis en cause l'investissement qui est le sien du domaine de l'emploi. En revanche, il a procédé à un *aggiornamento* sérieux de l'orientation mais aussi du périmètre de la régulation dans le domaine. Cette réorientation doit être réinscrite dans le cadre de la stratégie macro-économique de l'Allemagne depuis le début des années 2000. La réunification, et surtout son échec sur le plan macroéconomique (Bibow, 2001), a durablement dégradé les comptes publics allemands. Depuis l'union économique et monétaire allemande, l'Etat consacre annuellement l'équivalent de 3% du PIB à la modernisation et au soutien aux nouveaux *Bundesländer*. Dans le contexte propre à l'architecture actuelle de l'Union économique et monétaire (UEM), ainsi qu'aux effets incitatifs qu'il fait naître en terme de politiques de concurrence socio-fiscale et de recherche de compétitivité (Creel et al., 2007), et afin de dégager des marges suffisantes, l'Etat allemand et les grandes entreprises des secteurs exportateurs ont opté, à l'aube du nouveau siècle, pour une politique de « nouvelle désinflation compétitive » (Chevillon et al. ; 2007). Celle-ci s'est traduite par une pression sur les coûts salariaux, une réforme du prélèvement socio-fiscal, des assurances sociales et du marché du travail. Cette orientation a été accompagnée par des processus « d'outsourcing » et une extraversion croissante de l'économie allemande (la part des exportations rapportée au PIB est passée de 26 à 47 % entre 1996 et 2007 et celle des importations de 23 à 39,6 %), ainsi que par une baisse du coût salarial unitaire (coût salarial rapporté à la productivité) imputable, non pas à des gains de productivité plus rapide qu'ailleurs, mais à la stagnation exceptionnellement durable des salaires. C'est tout particulièrement le cas du premier secteur exportateur allemand qu'est l'industrie, où le coût salarial réel par tête stagne depuis plus de dix ans. Cette politique d'externalisation et de compétitivité-prix a été le moteur exclusif de la

croissance et elle a rendu l'Allemagne particulièrement vulnérable à la crise économique et financière actuelle (Horn et al., 2008).

Le second pilier de cette politique a été, conformément à l'objectif contenu dans le papier Blair-Schröder, la création d'un secteur à bas salaire par le relèvement du plafond de rémunération des petits boulots totalement ou partiellement exonérés de cotisations sociales salariales (les « *mini-* et *midijobs* ») et le recours à la marge à l'impôt négatif (pour les bénéficiaires de Hartz IV). Cette pression renforcée sur les coûts dans les services représente un avantage compétitif important pour l'industrie d'exportation qui, ayant externalisé un grand nombre de fonctions, acquièrent à présent ces services sur le marché dans des conditions de prix avantageuses. Elle accentue les disparités salariales entre l'industrie exportatrice et les services (Düthmann et al., 2006). L'Etat persiste à ne pas fixer un salaire minimum interprofessionnel ; la CDU de la chancellerie fédérale y étant profondément hostile afin de ne pas altérer le fonctionnement du marché. Sous la houlette du SPD, la grande coalition a toutefois étendu un dispositif de salaire minimum à de nouvelles branches avec des modalités qui varient selon que les branches concernées sont couvertes ou non par des conventions collectives.

Le troisième pilier d'action de l'Etat a été la réforme de l'organisation et des conditions de l'indemnisation du chômage, qui s'est accompagné de la réduction du périmètre des dispositifs d'aide aux chômeurs de longue durée : réorganisation et gestion par objectifs du service public de l'emploi, réduction forte de la durée d'indemnisation, fusion de l'assurance chômage pour les chômeurs de longue durée et de l'aide sociale, qui s'est traduite par un appauvrissement d'une grande partie des allocataires ; activation des chômeurs de longue durée par la reformulation des conditions de l'emploi acceptable.

Ainsi, si la grammaire du rapport de l'Etat au domaine de l'emploi n'a pas été bouleversée en elle-même, le contenu de la norme d'emploi qui en découle s'est fortement transformé. Les disparités salariales ont fortement progressé au cours des dix dernières années et une classe de travailleurs pauvres a émergé. La forte progression des temps partiels participe d'un mouvement similaire. Les services à la personne, dont le développement est associé à celui d'une « société moderne de la connaissance » dans le paradigme socio-libéral du tournant du siècle, se sont beaucoup développés. Ils sont de gros consommateurs de bas salaires et de temps partiels (Bosch, 2008).

4.2.2 La puissance des groupes d'intérêt

En France, l'absence de modification structurelle des groupes d'intérêt en présence ne doit pas masquer la modification des lignes de conflit. Le basculement du CNPF au MEDEF s'inscrit dans une stratégie plus dynamique de définition de l'agenda des réformes, dont témoigne le programme offensif de la « refondation sociale » (Vail, 2008). Aguerries au jeu des négociations politiques et habiles à monnayer et à manier le soutien de l'Etat, les associations patronales cherchent à apparaître comme des acteurs de l'inéluctable modernisation. Les syndicats restent faibles et divisés. Dépendants de l'Etat pour leur survie financière, ils restent des organisations fortement institutionnalisées mais concentrées sectoriellement et peu capables d'étendre leur activité à des services aux salariés. Le syndicalisme de négociation a cependant gagné en importance, y compris à la CGT.

Deux transformations clé se sont profilées dans le champ des relations professionnelles. La première touche à la décentralisation, déjà mentionnées, des relations professionnelles. Les régions, mais aussi les échelons politiques locaux, qui ont investi depuis une quinzaine d'années de plus en plus clairement le champ des politiques sociales, et tout particulièrement de l'emploi (Jobert, 2000), invitent de plus en plus fréquemment syndicats et fédérations locales ou régionales patronales à participer à un dialogue social territorial, qui, dans certaines régions, est vivant et efficace. La seconde transformation est liée à la première. Souvent en effet, ce dialogue social

territorial ne porte pas tant sur les enjeux classiques des relations professionnelles – le salaire, le temps et les conditions de travail ou les qualifications -, mais sur des enjeux liés à l'emploi. Les thématiques privilégiées sont alors celles de l'insertion par l'économique, de la formation dans une perspective d'accès à l'emploi ou d'insertion, ou encore portent sur les liens entre emploi et développement local. Ce renouvellement dans les formes d'investissement et dans les thématiques s'appuie sur des rapports autonomisés vis-à-vis de l'Etat central et offre souvent des perspectives nouvelles de construction de régulations territoriales.

Dans le cas allemand, la réorientation de la norme d'emploi initiée par l'Etat constitue un véritable défi pour les acteurs du champ des relations professionnelles, et en tout premier lieu pour les syndicats. Les évolutions déjà mentionnées – en termes de disparités salariales et d'emploi, d'émergence d'un secteur à bas salaire, etc. – représentent un réel danger de déstabilisation de l'ensemble de l'architecture des régulations conventionnelles. Les associations patronales dans leur expression strictement de représentation des intérêts économiques des entreprises – filière BDI – se satisfont explicitement de ces évolutions. En revanche, les associations d'employeurs – filière BDA – qui négocient et signent avec les syndicats les accords conventionnels, sont également mis en cause par ces évolutions. Quelques lignes de force méritent d'être esquissées.

En premier lieu, depuis le milieu des années 1990, un très important mouvement de flexibilisation des conventions collectives a précédé les mesures récentes de flexibilisation du marché du travail – temps partiel, intérim, procédures de licenciement. Entre 1995 et 2006, le nombre de salariés couverts par des conventions de branches a baissé de plus de 15 % à l'Ouest du pays. Aujourd'hui, moins de 40 % des entreprises de l'Ouest et moins de 20 % des entreprises de l'Est sont liées à une convention collective (Bispinck, 2007). Dans le système allemand, l'adhésion à l'association d'employeurs vaut adhésion à la convention collective de la branche. Les associations d'employeurs ont par ailleurs créé des associations qui leur permettent de conserver un lien avec les entreprises, tout en n'adhérant plus aux conventions. Les syndicats ont en outre concédé de multiples formes dérogatoires aux conventions collectives. Les clauses d'ouvertures (*Öffnungsklausel*) qui concernent une majorité d'entreprises, les conventions collectives d'entreprises ou encore des alliances d'entreprises pour l'emploi (*betriebliche Bündnisse für Arbeit*) sont des mesures de défense de l'emploi qui renvoient de fait à un mouvement intense de décentralisation et de flexibilisation de la définition de la norme d'emploi. Salaires, temps et organisation du travail sont les enjeux majeurs de cette dynamique, qui s'est traduite par une forte dualisation du marché du travail et des régulations (Eichhorst et Marx, 2009). Si le cœur de l'industrie d'exportation continue à s'inscrire dans les règles principales des relations professionnelles allemandes – la plupart des entreprises ont toutefois signé des accords dérogatoires locaux sous une forme ou une autre pour gagner en flexibilité -, les secteurs des services, et de plus en plus, les PME, quel que soit leur secteur d'activité, sortent des cadres conventionnels.

En deuxième lieu, dans un contexte de reprise de l'emploi, les syndicats – IG Metall plus que Ver.di – ont obtenu depuis 2007 quelques succès en termes de négociations salariales, avant de privilégier à nouveau l'emploi dans les conventions de branche récemment signées. Marginalisés dans le débat politique autour des normes d'emploi, ils voient également transformé en profondeur le périmètre de leur action. Dans l'arène fédérale du dialogue social, les syndicats revendiquent la généralisation de salaires minimum et ils ont recours au soft power. Confronté au développement des syndicats de métier, pour regagner en force normative et en influence sociétale, ils s'attachent à se rapprocher des lieux de travail et à stabiliser l'adhésion (Hegge, 2009). Parallèlement, ils tentent d'investir, comme ils le font en France, des arènes de négociation des politiques et des normes d'emploi qui deviennent de plus en plus importantes dans les *Länder* et les communes.

4.2.3 Formes de concurrences et structures organisationnelles

Les formes de concurrence et leurs liens avec les structures organisationnelles font apparaître en France deux dynamiques majeures. En premier lieu, comme dans le cas de l'Allemagne, il faut noter le développement du secteur des services traditionnellement inscrit aux marges des normes d'emploi institutionnalisées. En second lieu, les rapports entre l'Etat et les grandes entreprises apparaissent aujourd'hui modifiés. Certains soulignent que ces grandes entreprises conservent des capacités à interagir positivement, au local, avec les acteurs publics, notamment en cas de fermeture de sites (Caroli, Gautié, 2008). Pour autant, dans le contexte national, les liens entre l'Etat et les grandes entreprises semblent aujourd'hui profondément transformés. La France est passé d'un régime de capitalisme dirigé par l'Etat à une forme de capitalisme dans laquelle les grandes entreprises sont, tout autant que l'Etat, qui se fait souvent le promoteur de leurs intérêts, les principaux acteurs du changement. Cet affaiblissement de l'Etat s'explique par la remise en cause de certains instruments des politiques publiques centralisées – territorialisation et décentralisation - et par les vagues de privatisation. L'Etat a renouvelé ses instruments de pilotage industriel via la réorganisation de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'instauration des « pôles de compétitivité ». Il y a trente ans la rotation entre la haute fonction publique et les conseils d'administration des grandes entreprises permettait à l'Etat d'orchestrer conformément à son projet une bonne partie de la vie économique, mais aussi sociale du pays. Aujourd'hui, le rôle des « grands corps d'Etat » dans le gouvernement des grandes entreprises n'est pas affaibli, mais un changement graduel a permis aux grandes entreprises de construire un nouvel environnement conforme à leur propres préférences (Berrebi-Hoffmann et al., 2009).

Côté allemand, l'éclatement de la norme d'emploi, la sortie d'un très grand nombre d'entreprises des associations d'employeurs et ainsi du cadre tarifaire, le durcissement radical de l'indemnisation du chômage transforment de fond en comble les formes de concurrence, mais aussi de solidarité qui s'étaient forgées dans le modèle socio-économique Ouest-allemand, de l'avant réunification.

En premier lieu, les entreprises qui forment le cœur de la compétitivité allemande, dans la construction mécanique, la chimie, ou encore dans les services aux entreprises, etc. sont les grandes gagnantes des transformations récentes. Leurs performances à l'export ont été citées. Elles ont réinventé un modèle de compétitivité qui ne renonce pas aux modalités de fond de leur investissement de la main d'œuvre : recours au système dual de formation initiale, dont les contenus ont été rénovés dans le sens d'une forte autonomisation et décentralisation des équipes (Bosch, 2008) ; maintien de la forme « marché professionnel » ; politique de bonnes rémunérations une fois les positions rétablies et respect – avec dérogations – des normes conventionnelles négociées avec les syndicats.

En revanche, ces entreprises n'accordent plus aujourd'hui la garantie de l'emploi sans contrepartie. Les accords des années 90 – la semaine de quatre jours chez Volkswagen est restée célèbre – étaient des accords de « préservation de l'emploi » (*beschäftigungsschonend, Bündnis für Arbeit*) monnayés contre une forte flexibilisation du temps de travail ou surtout des réductions et stabilisation de salaire sur le long terme. Plus encore, ces accords de « préservation » de l'emploi ont plus depuis les années 90 où ils sont négociés sous la menace de la crise, pour contrepartie, une modération salariale d'ampleur exceptionnelle.

Les pratiques d'externalisation massive des services annexes à l'entreprise (restauration, transports, informatique, etc.) font intégralement partie de ce nouveau modèle de compétitivité en permettant des économies substantielles aux entreprises. Les nouveaux fournisseurs ancrés dans des branches où règnent des salaires bien inférieurs génèrent ainsi des coûts bien inférieurs.

Ces pratiques d'externalisation qui correspondent à une transformation importante de la position des entreprises allemandes par rapport à leur marché et qui ont nourri le débat sur

« l'économie de bazar » (Sinn, 2005), sont encouragées par une transformation des relations entre l'industrie et ses financeurs. Les relations de long terme et le système des participations croisées étaient considérés comme des piliers du modèle capitaliste allemand (Hall, Soskice, 2001). Ces relations privilégiées sont aujourd'hui largement transformées (Bosch, 2008) et le capital des entreprises allemandes est lui aussi devenu « impatient ». S'il est trop tôt pour dire si cette transformation fondamentale des formes de financement de l'économie privée bouleversera totalement la gouvernance des entreprises (Boyer, 2005), il est tout aussi évident que le régime de la « valeur pour l'actionnaire » ébranle l'édifice. Les relations entre grandes et petites entreprises, autre spécificité et clé du succès international du capitalisme allemand en subissent les conséquences. Le financement par capillarité de l'économie locale et des PME par les *Sparkasse* était facilité par la durabilité des relations entre grandes et petites entreprises à l'intérieur de branches et même de filières productives bien établies. Cette construction suivra-t-elle le sort de la logique de rationalisation qui a présidé aux politiques d'*outsourcing* ?

Conclusion

En Allemagne comme en France, les systèmes d'emploi ont connu de profondes transformations depuis le milieu des années 90. En nous appuyant sur les travaux consacrés aux régimes d'emploi, nous nous sommes attachés à montrer que ces changements devaient être compris dans le contexte plus large d'une mutation des régimes d'emploi, et singulièrement, de la norme d'emploi dans les deux pays. Le *policy frame* de l'emploi « à tout prix » a émergé, nourri par l'expertise sur les rigidités du marché du travail et du coût du travail, notamment dans le secteur des services – autant de problèmes censés être particulièrement aigus dans les pays relevant du modèle d'assurance du revenu salarial. L'agenda libéral qui en a été déduit pour les politiques publiques de l'emploi, diffusé par la Stratégie Européenne de l'Emploi, a stimulé ou accompagné une série de ruptures par rapport à la norme d'emploi en vigueur, selon des modalités propres, dans les deux pays, jusque dans les années 80. Si les taux bruts d'emploi ont bien progressé depuis une quinzaine d'années, les taux d'emploi en équivalent temps plein ont baissé en Allemagne et stagnent en France, y compris pour les femmes. Cette redéfinition du périmètre et du contenu des politiques publiques est allée de pair avec une nouvelle donne des cartes du pouvoir et certaines modifications des formes de concurrence et des structures organisationnelles dans les différents espaces nationaux d'allocation du travail. La norme d'emploi qui en résulte, au moins dans certains segments du marché du travail, se traduit par un éclatement du temps de travail de référence, une croissance des inégalités de revenu salarial dans l'année, une fragilisation des statuts et des protections qui les accompagnaient.

Le défi qui en résulte quant à l'émergence d'une importante classe de travailleurs faiblement rémunérés se décline autour des trois enjeux : les formes de la solidarité et de l'homogénéité des revenus entre les différentes composantes du salariat, la qualité de la protection sociale de l'emploi et les nouvelles formes de citoyenneté qui émergent de ces recompositions. En dépit de la similarité des conditions, France et Allemagne apportent des réponses spécifiques à chacun de ces enjeux.

En France, solidarité et homogénéité relatives du revenu au sein du salariat qui travaille à temps plein sont préservées par le rôle du salaire minimum fixé par l'Etat. En revanche, la protection sociale dans le domaine de l'emploi a été ces dernières années clairement réorientée dans deux directions. En premier lieu, les exonérations de cotisations sociales, coûteuses et sans contrepartie, profitent principalement aux entreprises de certaines branches d'activité et épuisent une grande partie des ressources habituellement disponibles pour les politiques de l'emploi. En second lieu, les incitations à la reprise d'emploi – PPE hier, RSA aujourd'hui – ainsi que le contrôle renforcé des chômeurs encouragent le développement d'activités à bas salaire, à temps partiel, etc. sans que la sécurisation des individus les plus fragiles sur le marché du travail

apparaissent comme une priorité véritable. Au contraire, la décentralisation croissante de la protection sociale dans le domaine de l'emploi, et surtout de l'insertion, indique bien que des normes plurielles sont aujourd'hui admises. De ce point de vue également, le régime de citoyenneté, centré sur l'Etat centralisé, et sur un objectif clair d'intégration des individus sur un marché de l'emploi fortement normé qui s'était développé des années 50 à 80 en France, apparaît aujourd'hui remis en cause.

En Allemagne, solidarité et homogénéité relatives du revenu salarial sont mises à mal par les dynamiques qui interviennent sur le marché du travail et que les politiques publiques ont encouragé. Les disparités salariales et les désajustements intersectoriels se sont accrus avec l'émergence d'un important secteur à bas salaires, utilisé par les entreprises industrielles pour externaliser et réduire leurs coûts. La protection sociale a été réformée, dans le sens d'un appauvrissement des bénéficiaires de prestations sociales et d'une activation des personnes à la recherche d'un emploi, notamment dans ces secteurs en croissance des services, souvent peu rémunérateurs. Longtemps, l'emploi a été défini en Allemagne autour de normes fortes, homogénéisantes, supposant l'implication de puissantes instances sociales – associations syndicales et d'employeurs –, et autour d'un système de protection sociale garant des statuts obtenus et placé sous la protection d'un Etat fort. La norme d'emploi est aujourd'hui extensive et les principaux acteurs du système antérieur sont marginalisés. La citoyenneté sociale bâtie autrefois autour d'un ensemble d'appartenances encastrées les unes dans les autres – l'entreprise, le métier, le syndicat, la convention collective, les assurances sociales, et le cas échéant, l'Etat, selon un processus de subsidiarité – n'est pas réellement défaite. Elle est toutefois très clairement mise en concurrence avec un modèle d'inclusion dans une communauté politique où les droits sont constitués par des normes standards, peu ambitieuses et définies par la loi. Le bréviaire de l'égalité qui émerge ici ne doit pas masquer le processus de différenciation sociale qui se poursuit à un rythme soutenu outre-Rhin et dont la redéfinition de la norme d'emploi constitue une étape majeure.

Références bibliographiques

Aeberhardt, Romain ; Pouget, Julien ; Skalitz, Anne (2007), « Le revenu salarial et ses composantes, évolution et inégalités de 1978 à 2005 », In : *Les salaires en France*, édition 2007, collection Références, Insee.

Afsa Essafi, Cédric ; Buffeteau, Sophie (2006), « L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir ? », *Economie et statistique*, n°398-399, p.82-94.

Amable, Bruno (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.

Amossé, Thomas (2002), « Vingt-cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail », *Données sociales*, Paris, Insee, p.235-242.

Auer, Peter ; Cazes, Sandrine (2003), *Employment Stability in an Age of Flexibility, Evidence from Industrialized Countries*, Genève, Bureau international du travail.

Barbier, Jean-Claude (2005), « The European Employment Strategy, a channel for activating social protection? », In : Pochet, Philippe ; Zeitlin, Jonathan (eds.) avec Lars Magnusson, *The open method of co-ordination in action*, Bruxelles, Bern, Berlin, Peter Lang.

Barbier, Jean-Claude (2006), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, Rapport du CEE, janvier.

Barbier, Jean-Claude (2008), « Réflexion comparative sur les conditions sociales d'une flexicurité à la française ». *Regards sur l'actualité*, La documentation française, p. 53-64.

Bassanini, Andrea.; Duval, Romain (2006), « Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions », OECD Working Paper 486.

Berrebi-Hoffmann, Isabelle ; Jany-Catrice, Florence ; Lallement, Michel ; Ribault, Thierry (2009) « Capitalizing on variety: Risks and Opportunities in a New French Social Model », In : Gerhard Bosch, Steffen Lehndorf, Jill. Rubery (eds), *European Employment Models in Flux*, Palgrave Mac Millan, chapitre 7.

Bevort, Antoine ; Jobert, Annette (2008). *Sociologie du travail : les relations professionnelles*. Paris, Armand Colin.

Bibow, Jörg (2001), *The Economic Consequences of German Unification*, Levy Institut, Public Policy Brief, n°67.

Bispinck, Reinhard (éd.)(2007), *Wohin treibt die Tarifpolitik?*, Hambourg, VSA.

Bispinck Reinhard ; Schulten, Thorsten (2009), „Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystem“, *WSI-Mitteilungen*, n°4, p.201-209.

Bosch, Gerhard ; Weinkopf, Claudia (2008), *Low-Wage Work in Germany*, New-York, Russell Sage Foundation.

Boyer, Robert (2005), *What future for codetermination and corporate governance in Germany?*, Paris-Jourdan Sciences Economiques, Working Paper n°2005-39.

Brandt, N., Burniaux, J.-M.; Duval R. (2005), « Assessing the OECD Jobs strategy: Past developments and Reforms », OECD Working Paper, 429.

Bruyère, Michelle; Chagny, Odile (2002), « Comparaisons internationales des durées du travail », *Revue de l'OFCE*, n°82, juillet, p.117-163.

Caroli, Eve ; Gautié, Jérôme (2008), *Low-Wage Work in France*, New-York, Russell Sage Foundation.

Carlin, Wendy ; Soskice, David (2008), *Reforms, Macroeconomic Policy and Performance in Germany*, Center for Economic Policy Research, Discussion paper n°6415.

Chagny, Odile ; Passet, Olivier (2006), *Taux d'emploi et volume global du travail : une analyse des performances comparées de la France, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark*, Centre d'analyse stratégique, La note de veille, n°36.

Chevillon, Guillaume ; Heyer, Eric ; Monperrus-Veroni, Paola ; Timbeau, Xavier (2007), *Désinflation compétitive : le cas allemand 2007*, miméo, Paris, CEPII, 2007.

Clegg, Daniel (2008), “Continental Drift : On unemployment policy change in Bismarckian welfare states”, In : Palier, Bruno ; Martin, Claude (2008). *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Malden, Blackwell Publishing, p. 62-81.

Colomb, Fabrice (2009), Les politiques de l'emploi en France dans les années 1990 : entre transformations des élites et résistance du référentiel, Congrès de l'AFSP, Section thématique 23.

Commission Européenne (2004 et 2008), *L'emploi en Europe*, DG emploi et affaires sociales, Bruxelles.

Commission Européenne (2008), Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, DG emploi et affaires sociales, mai.

Creel, Jérôme ; Laurent, Eloi ; Le Cacheux, Jacques (2007), « Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro. Institutions, incitations, stratégies », *Revue de l'OFCE*, n°102, été 2007.

Dalsheimer, Nadine ; Sauvageot Claude (2008), « La situation éducative de la France comparée à d'autres pays de l'Union Européenne ou de l'OCDE », *Education et formation*, n°78, novembre, p.23-43.

Dupré, Michèle ; Giraud, Olivier ; Tallard, Michèle ; Vincent, Catherine (2006), « L'Etat et les acteurs sociaux face à la démocratie industrielle en France et en Allemagne entre 1945 et les années 1980 », In : Chatriot, Alain ; Join-Lambert, Odile ; Viet Vincent (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006) – Acteurs, institutions, réseaux*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006, p. 343-358.

Lefresne Florence (2005), « Les politiques d'emploi et la transformation des normes : une comparaison européenne », *Sociologie du travail*, 47, p. 405-420.

Düthmann, Anja ; Hohlfeld, Peter ; Horn, Gustav ; Logeay, Camille ; Rietzler, Katja ; Stephan, Sabine ; Zwiener, Rudolf (2006), Arbeitskosten in Deutschland bisher überschätzt, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler Stiftung, Report n°11.

Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Thode, Eric (2001) *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik*, Springer Verlag.

Eichhorst, Werner ; Marx, Paul (2009), Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, IZA discussion paper n°4100.

Estevez-Abe, Margarita; Iversen, Torben; Soskice, David (2001), “Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the Welfare State”, In : Hall, Peter ; Soskice, David (dirs.) *Varieties of Capitalism – The institutional foundation of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, p. 145-183.

Fleckenstein, Timo (2008), “Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany”, *Journal of European Social Policy*; 18, p.177-199.

Fligstein, Neil ; Byrkjeflot, Haldor (1996), “The Logic of Employment Systems”, In : Baron, James N. ; Grusky, David ; Treiman, Donald (dir.), *Social Differentiation and Social Inequality*. Boulder, CO: Westview, p. 11-35.

Gallie, Duncan (2008), « Production regimes, employment regimes and the quality of work ». In: Duncan, Gallie (dir.) *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford, Oxford University Press, p. 1-34.

Gauron, André (2008), « Un cas d'école de changement de référentiel. La politique d'exonération de cotisations sociales », In : Giraud, Olivier ; Warin, Philippe (dir.) *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte, p. 199-216.

Gazier, Bernard (2008). “Réforme du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels – Une analyse économique de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 ». *Regards sur l'actualité*, La documentation française, p. 17-28.

Gernandt, Johannes ; Pfeiffer, Friedhelm (2006), Rising Wage Inequality in Germany, ZEW-Discussion Paper Nr. 06-019.

Gautié, Jérôme (2004), “Les marches internes du travail, l'emploi et les salaires”, *Revue française d'économie*, vol. 18, n°4, p. 33-62.

Giraud, Olivier; Lallement, Michel (1997) « L'institutionnalisation des relations professionnelles en RFA », *Entreprises et Histoire*, n°16, p. 35-47.

Giraud, Olivier; Lechevalier, Arnaud (2008), „Beschäftigung und Einkommen: Eine Analyse der französischen Niedriglohnpolitik“, In Ulla Brunkhorst und Kaltrin Sold (Hrsg.), *Frankreich-Themen 2008*, DGAP-Schriften zur Internationalen Politik, Nomos, Baden-Baden, 2009, S. 83-98.

Hall, Peter ; Soskice, David (2001), “An introduction to varieties of capitalism”, In : Hall, Peter ; Soskice, David (dir.) *Varieties of Capitalism – The institutional foundation of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, p. 1-68.

Hege, Adelheid (2009), «Allemagne. Négociation collective et influence syndicale, reculs et résistances », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 116, janvier, p.26-36.

Hein, Eckhard; Truger, Achim (2006), *Germany's post-2000 stagnation in the European context – a lesson in macroeconomic mismanagement*, IMK Working Paper, 3/2006.

Horn Gustave, Logeay Camille, Stapff D. (2007), Viel Lärm um nichts? Arbeitsreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler Stiftung, Report n°20.

Horn, Gustav ; Logeay, Camille ; Zwiener, Rudolf (2008), „Wer profitiert vom Aufschwung?“, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler Stiftung, Working Report, n°27.

Insee (2010), « Soixante ans de réduction du temps de travail dans le monde », *Insee Première*, n°1273, janvier.

Jobert, Annette (2000), *Les espaces de la négociation collective*. Toulouse, Octarès.

Jobert, Bruno (1998), « La régulation politique, le point de vue d'un politiste ». In Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (dirs.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. LGDJ, Paris, p. 119-144.

Jobert, Bruno (2008), « Des référentiels civils », In : Giraud, Olivier; Warin, Philippe (dirs.) *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte, p. 407-423.

Jobert, Bruno ; Théret, Bruno (1994), « France : La consécration républicaine du néo-libéralisme », In : Bruno Jobert, dir. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. - Paris : L'Harmattan, p. 21-85.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2009), Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report, 2009-05.

Kolberg, Jon Eivind ; Esping-Andersen, Gøsta (1992). „Welfare States and Employment Regimes“, in Kolberg, Jon Eivind (dir.), *The Study of Welfare State Regimes*. M.E. Sharpe, New York, pp. 3-36.

Lallement, Michel (1999), *Les gouvernances de l'emploi. Relations professionnelles et marché du travail en France et en Allemagne*. Desclée de Brouwer, Paris.

Lechevalier, Arnaud (2003), « Union économique et monétaire et politique de protection sociale », In : P. Hassenteufel et S. Hennion-Moreau (Hg.), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Presse Universitaire de Rennes, 2003, p.85-126.

Lechevalier, Arnaud (2008), „Reform der Alterssicherung in Europa: ein französischer Weg?“ in Winfried Schmähl (Hg.): *Alterssicherung in Europa*, Köln, Nanos Verlag, 2008, p.139-199.

Lefresne, Florence (2005) « Les politiques d'emploi et la transformation des normes : une comparaison européenne », *Sociologie du travail*, 47, p.405–420.

Lefresne, Florence (2006), “Le contrat de travail en question”, *Regards sur l'actualité*, n°324, octobre, p.45-56.

Lewis, Jane (2010), “Recognizing Carework: the need to make policy more care-centred”, in Olivier Giraud, Barbara Lucas (eds), *Gouverner les parcours de vie. Politiques du Care en Europe*, Presse Universitaire de Rennes (à paraître).

Livet, Pierre (2006), *Les normes*, Paris, Armand Collin, coll. Vocation philosophe.

L'Horty, Yannick (2006) Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires, Connaissance de l'emploi, Centre d'Etudes de l'Emploi, n°24, janvier.

L'Hommeau, Bernard ; Rémy, Véronique (2008), « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », Document d'études de la DARES, n°134, janvier.

Mares, Isabela (2001). "Firms and the welfare state: How, when and why does social policy matter to employers?", In: Hall, Peter ; Soskice, David (dirs.) *Varieties of Capitalism – The institutional foundation of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, p. 184-212.

Mares, Isabela (2003), *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, New York: Cambridge University Press (Cambridge Series in Comparative Politics).

Ferree, Myra Marx (2007) "Framing Equality: The Politics of Race, Class, Gender in the US, Germany, and the Expanding European Union", In : Roth, Silke (dir.). *The Gender Politics of the European Union*, Berghahn Publishers, chap. 12.

Maurice, Marc ; Sellier, François ; Silvestre, Jean-Jacques (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*. Paris, PUF.

Mayntz, Renate ; Scharpf, Fritz (1995). Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M., Campus, 9-38.

Mira, Chloé (2002), « 'L'affaire Laroque-Salanié' une controverse avortée en matière d'expertise économique et sociale », *Genèses*, n° 49, décembre, p. 110-122.

Muller, Pierre (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », Faure, Alain; Pollet, Gilles; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, p. 153-179.

Nützenadel, Alexander (2005), *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Expertenkultur und Politik in der Bundesrepublik 1949-74*, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 166, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.

OCDE (2006), *Regard sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE.

OECD (2007), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD.

Palier, Bruno ; Martin, Claude (2008). *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, Blackwell Publishing.

Pisani-Ferry, Jean (2000) *Plein Emploi*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation Française, 2000.

Prost, Antoine (2002). « La création du baccalauréat professionnel : histoire d'une décision ». In Moreau, Gilles (dir.), *Les patrons, l'Etat et la formation des jeunes*. Paris, La dispute, p. 95-111.

Rudischhauser, Sabine; Zimmermann, Bénédicte (2004), « De la critique à l'expertise. La 'modernisation' de l'action publique : le cas du chômage en France et en Allemagne », in Zimmermann, Bénédicte (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action – Le savant, le politique et l'Europe*. Paris, Editions de la MSH, p.247-283.

Salais, Robert (2007), "Europe and the Deconstruction of the Category of 'Unemployment'", *Archiv für Soziologie*, 47, p.371-401

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden, (p.325-343).

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten: 2008/09, Wiesbaden, chap. 5.

Saglio, Jean (1991), "La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles". *Travail et emploi*, 47, pp. 26-47.

Scharpf, Fritz (1997), "Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma", In: German American Academic Council Foundation-Bonn (Hrsg.), *Labor Markets in the USA and Germany. Third Public GAAC Symposium, Bonn, 10.-11. Juni, 1997*. Baden-Baden, Nomos, 387-416.

Schmähl Winfried (2003), *Dismantling the Earnings-Related Social Pension Scheme - Germany Beyond a Crossroad*, Zes-Arbeitspapier 9/2003.

- Schmid, Günther (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Schmid, Günther (2008), *Full Employment in Europe - Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Schmid Günther, Modrak Simone (2008), *Employment Dynamics in Germany: Lessons to be learned from the Hartz reforms*, WZB-Discussion paper, SPI 2008-102, Berlin.
- Schmidt, Vivien A. (2008), «La démocratie représentative en Europe. La politique sans politisation de l'Union Européenne et la politisation sans politique des Etats-membres». In Giraud, Olivier; Warin, Philippe (dirs.) *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte, p. 339-364.
- Schmidt, Vivien A. (2003). "French Capitalism: Transformed, and yet still a third variety," *Economy and Society* vol. 32, no. 4.
- Seelieb-Kaiser, Martin; Fleckenstein, Timo (2007), "Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms", *Social Policy and Administration*, vol. 41 (5), p.427-448.
- Sinn, Hans-Werner (2005), *Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, Econ: Berlin, 2. Auflage, 249 p.
- Sterdyniak, Henri (2007), Low-skilled Jobs: The French Strategy, Document de travail de l'OFCE, n°2007-15, juillet.
- Tanguy, Lucie (2002). « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IVe et Ve plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, n° 4, volume 43, 2002, p. 685-709.
- Thelen, Kathleen (1991). *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Cornell University Press.
- Therborn, Göran (1986). *Why some people are more unemployed than others – Strange paradox of growth and unemployment*. Londres, Verso.
- Vail, I. Mark (2008), "From 'welfare without work' to buttressed liberalization': the shifting dynamics of labor market adjustment in France and Germany", *European Journal of Political Research*, 47, p.334-358.
- Zimmermann, Bénédicte; Didry, Claude; Wagner, Peter (dirs.)(1999). *Le travail et la nation – Histoire croisée de la France et de l'Allemagne*. Paris, Editions de la MSH.

ANNEXES

Tableau A1 - Taux de croissance moyen annuel de l'emploi

	1993-1997	1998-2001	2002-2004	2005-2008
RFA	-0,6	0,8	-0,7	2,0
Zone euro à 12	0,0	1,9	0,9	1,7
EU25		1,2	0,7	1,7
FRANCE	0,1	1,8	1,5	1,3

Source : EUROSTAT, calculs propres

Tableau A2 – Structure de l'emploi par niveau de qualification en Allemagne, en France et dans quelques pays de l'UE : évolution au cours des 15 dernières années

	1993	2000	2008
Faiblement qualifiés			
RFA	13,3	13,0	10,6
SUEDE	-	18,1	10,6
EU25	-	27,4	22,0
ROYAUME-UNI	43,2	27,0	20,1
EU12	36,4	31,3	21,1
FRANCE	34,9	30,0	23,6
Moyennement qualifiés			
RFA	54,9	55,8	60,4
SUEDE	-	49,2	54,1
EU25	-	46,3	48,5
EU12	36,8	41,1	44,0
FRANCE	44,5	44,2	44,6
ROYAUME-UNI	30,5	34,4	42,7
Qualifiés			
ROYAUME-UNI	24,1	29,3	36,6
SUEDE	-	32,6	35,0
FRANCE	20,5	25,8	31,7
EU12	19,7	25,1	30,3
EU25	-	24,1	29,3
RFA	23,9	27,0	28,7
Total			
RFA	92,0	95,7	99,7
SUEDE	-	99,9	99,7
EU25	-	97,7	99,7
ROYAUME-UNI	97,8	90,6	99,3
EU12	92,9	98,6	99,7
FRANCE	100,0	100,0	100,0

Faiblement qualifiées : enseignement pré-primaire, primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire - niveaux 0-2 (CITE 1997) ;

Moyennement qualifiées : enseignement du deuxième cycle secondaire et enseignement post-secondaire qui n'est pas du supérieur - niveaux 3-4 (CITE 1997) ;

Qualifiées : enseignement supérieur - niveaux 5-6 (CITE 1997).

Source : données brutes EUROSTAT

Tableau A3 – Evolution des taux bruts d'emploi des femmes salariées âgées de 25 à 54 ans par niveau de qualification

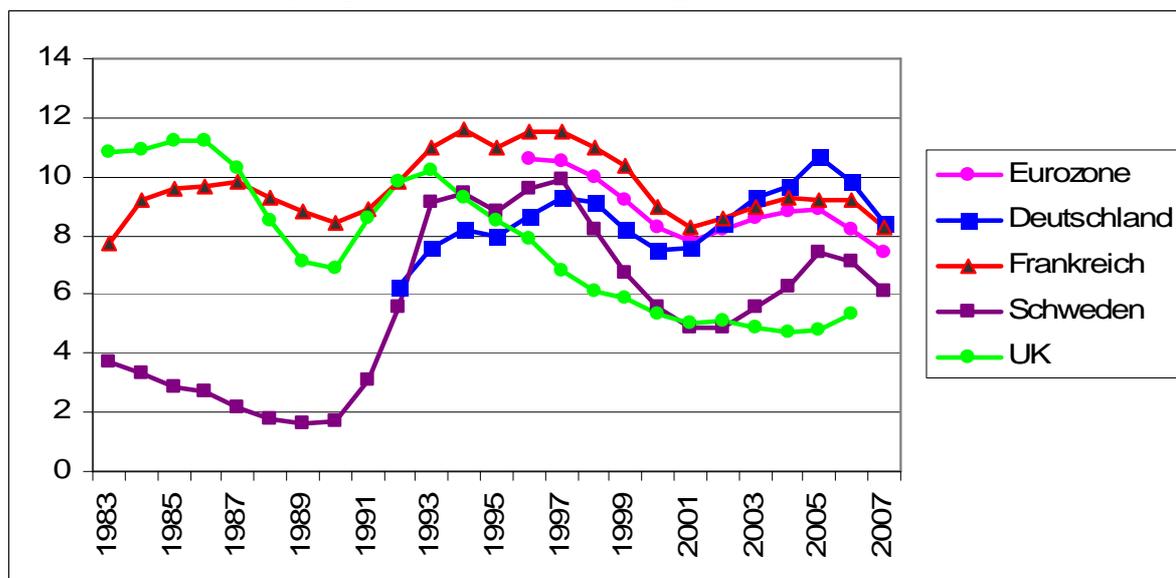
Taux d'emploi des femmes faiblement qualifiées de 25 à 54 ans								
	1992	1997	2004	2008	1997/1992	2004/1997	2008/2004	2008/1992
DK	69	62,5	67,3	71	-6,5	4,8	3,7	2,0
FR	55,4	56,1	61,8	62,7	0,7	5,7	0,9	7,3
UK	61,6	63	60,4	57,7	1,4	-2,6	-2,7	-3,9
DE	53,8	50,2	50,2	54,4	-3,6	0,0	4,2	0,6
EA12		44,1	50,8	53,6		6,7	2,8	
EU15		48	52,5	54,4		4,5	1,9	
Taux d'emploi des femmes moyennement qualifiées de 25 à 54 ans								
	1992	1997	2004	2008	1997/1992	2004/1997	2008/2004	2008/1992
DK	74,1	71,7	72,6	77,9	-2,4	0,9	5,3	3,8
DE	61,2	61,8	63,7	70,2	0,6	1,9	6,5	9,0
UK	71	71,4	72,6	69,6	0,4	1,2	-3	-1,4
FR	59,3	58,4	63,6	64,2	-0,9	5,2	0,6	4,9
EA12		56,6	61,4	65,2		4,8	3,8	
EU15		58,9	63,6	66,4		4,7	2,8	
Taux d'emploi des femmes qualifiées de 25 à 54 ans								
	1992	1997	2004	2008	1997/1992	2004/1997	2008/2004	2008/1992
DK	91,6	87,9	88,1	91,3	-3,7	0,2	3,2	-0,3
DE	79,8	81	83,6	86,9	1,2	2,6	3,3	7,1
FR	81,5	80,9	83	86,6	-0,6	2,1	3,6	5,1
UK	83,9	85,9	87	86,5	2	1,1	-0,5	2,6
EA12		79,3	82,4	84,7		3,1	2,3	
EU15		81	83,5	85,3		2,5	1,8	

Faiblement qualifiées : Enseignement préprimaire, primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire - niveaux 0-2 (CITE 1997)

Moyennement qualifiées : Enseignement du deuxième cycle secondaire et enseignement postsecondaire qui n'est pas du supérieur - niveaux 3-4 (CITE 1997) ; qualifiées : Enseignement supérieur - niveaux 5-6 (CITE 1997)

Source : EUROSTAT

Graphique A1 – Taux de chômage au sens du BIT.



Source : EUROSTAT

Tableau A4 – Part du chômage de longue durée dans le chômage total

	1992	1997	2004	2008
Ensemble des chômeurs				
RFA	33,5	50,1	51,8	52,6
Zone Euro à 12	-	49,6	43,8	38,7
FRANCE	34,7	39,7	39	37,5
SUEDE	-	34,2	17,8	12,6
Royaume-Uni	35,7	38,7	21,3	24,1
Chômeurs âgés de 50 à 59 ans				
	1992	1997	2004	2005
RFA	46,2	62,6	64,7	68,6
Zone Euro à 12	-	61,8	59,6	57,2
FRANCE	55,5	61,7	56,2	54,6
SUEDE	-	51,2	36,4	27,6
Royaume-Uni	46,2	50,1	29,2	35,8

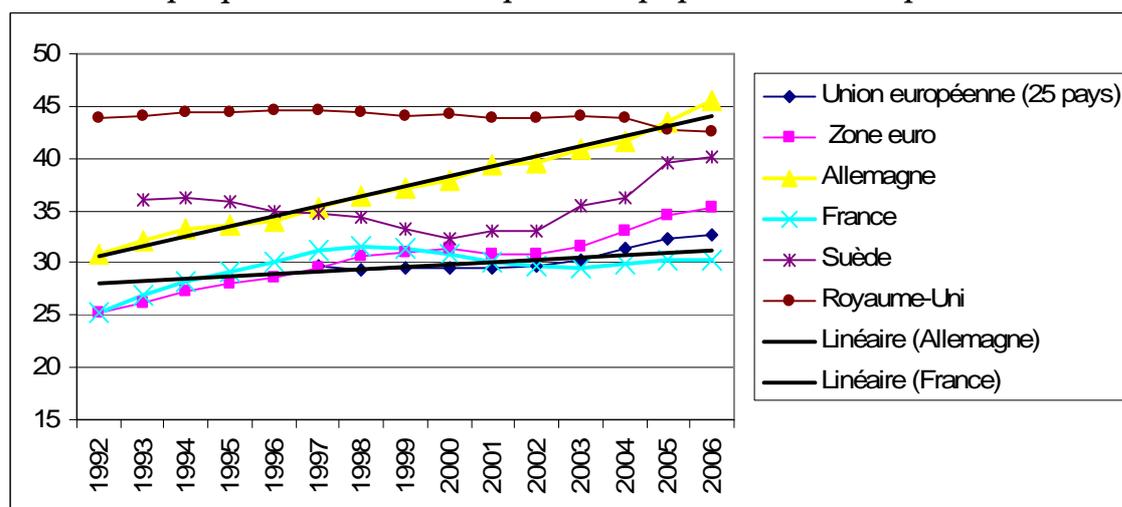
Source : données brutes d'EUROSTAT

Tableau A5 – Le surchômage des travailleurs peu qualifiés : un phénomène de plus en plus prononcé en Allemagne

	1993	1997	2004	2008
Taux de chômage des travailleurs peu qualifiés par rapport au taux de chômage moyen				
RFA	1,5	1,5	1,6	2,0
Suède		1,4	1,5	2,2
Royaume-Uni		1,3	1,3	1,5
Zone euro à 12		1,3	1,4	1,6
EU15	1,3	1,3	1,7	1,8
France	1,3	1,3	1,4	1,6
Taux de chômage des travailleurs peu qualifiés par rapport au taux de chômage des travailleurs qualifiés				
RFA	2,5	2,6	3,3	4,6
Suède		3,2	2,6	4,1
Royaume-Uni	2,7	2,8	3,3	3,6
Zone euro à 12		2,0	2,1	2,7
EU15		2,2	2,2	2,9
France	2,2	2,3	2,0	2,7

Source : données brutes d'EUROSTAT

Graphique A2 – Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi féminin total



Source

ce : EUROSTAT

Tableau A6 - Pourcentage d'emploi à temps partiel des femmes selon l'âge et le nombre d'enfants

	RFA	FRANCE	UE (2006)
Femmes de 20 à 49 ans sans enfant	26,2	17,7	19,0
Femmes de 20 à 49 ans avec un enfant	56,2	27,1	33,0
Femmes de 20 à 49 ans avec deux enfants	72,0	36,8	41,9
Femmes de 20 à 49 ans avec trois enfants et plus	76,1	44,2	47,3
Ensemble des femmes	45,3	29,7	31,8

Source : EUROSTAT

Tableau A7 - Nombre moyen d'heures de travail habituellement prestées par semaine dans l'activité principale : femmes à temps partiel

	1983	1992	1997	2004	2008
RFA	20,6	20,2	18,9	18,1	18,5
FRANCE	20,4	22	22,7	23	23,6
UE 12		19,6	19,5	19,7	20,2

Source : EUROSTAT

**Tableau A8 - Répartition des emplois selon la durée du travail hebdomadaire.
Tous salariés**

		1983	1992	1997	2004	2007
(1) 1 à 19 heures	France	3,9	4,7	5,4	5,8	5,5
	Allemagne	7,6	5,2	7,7	11,3	12,9
	OCDE	7	7	6,7	7,6	8,2
(2) de 1 à 34 heures	France	12,2	16,7	21,1	20,4	20,2
	Allemagne	13,5	14,2	19,2	24,7	27,8
	OCDE	16,1	17,7	18,2	20,3	21,9
(3) de 35 à 39 heures	France	59,5	59,5	53,5	53,5	52,5
	Allemagne	0,4	48,2	34,8	34,8	25,2
	OCDE	23,4	33	23,3	23,3	23,7
(4) plus de 40 heures	France	28	23,6	20,6	25,8	27,1
	Allemagne	85,8	37,3	39,5	40,3	46,8
	OCDE	60,3	49,1	56,9	56,2	54,2
=(1)+(2)+(3)+(4)		100	100	100	100	100

Source : OCDE

**Tableau A9 - Répartition des emplois selon la durée du travail hebdomadaire.
Femmes salariées**

		1983	1992	1997	2004	2007
(1) de 1 à 19 heures	France	7,9	8,3	9,1	10	8,9
	Germany	6,6	10,8	14,7	20	21,6
	European Union 15	15,1	12,8	14	15	14,9
	OECD countries	15,1	13,2	12,2	13,3	13,6
(2) de 1 à 34 heures	France	23,4	29	35,3	34,7	33,5
	Germany	32,7	30,6	37,7	44,6	48,1
	European Union 15	33,9	33,7	37,5	40,1	41,1
	OECD countries	33,8	33,9	33,3	35,7	37,2
(3) de 35 à 39 heures	France	58	55,3	51	48,1	47,8
	Germany	0,8	38,7	33,9	28,8	21,5
	European Union 15	25,1	34,5	31,6	29,3	27,5
	OECD countries	25,8	32,5	25	24	24,3
(4) plus de 40 heures	France	18,3	15,4	13,5	17	18,4
	Germany	66,2	30,5	28,1	26,3	30,2
	European Union 15	40,8	31,6	30,7	30,3	31,1
	OECD countries	40,2	33,4	41,4	40,1	38,2
=(1)+(2)+(3)+(4)		100	100	100	100	100

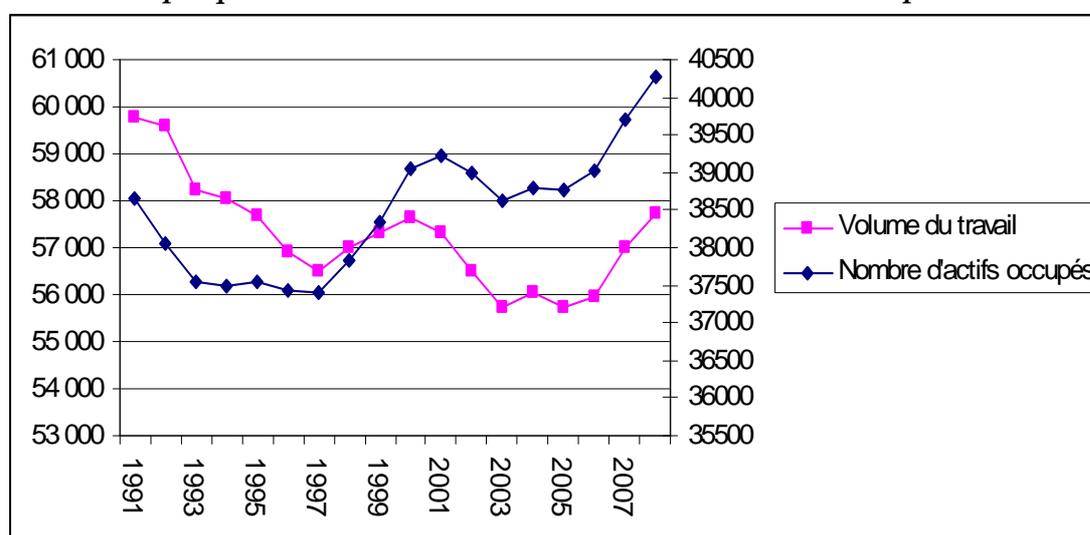
Source : OCDE

Tableau A10 – Nombre d'heures effectivement travaillées dans l'année par salarié

	1983	1991	1997	2004	2007	2007/ 1983	2007/ 1991	2007/ 1997
Corée	2733	2498	2436	2379	2265	-468	-233	-171
Pologne	-	-	-	1957	1953	-	-	-
Slovaquie	-	-	2016	1913	1947	-	-	-69
Tchéquie	-	-	1988	1900	1914	-	-	-74
Japon	-	2023	1891	1816	1808	-	-215	-83
Etats-Unis	1827	1822	1850	1803	1798	-29	-24	-52
Grèce	1766	1777	1798	1803	1783	17	6	-15
Hongrie	1828	1682	1785	1806	1779	-49	97	-6
Nouvelle-Zélande	-	1727	1756	1786	1750	-	23	-6
Canada	1743	1735	1756	1744	1732	-11	-3	-24
Portugal	-	1734	1682	1690	1675	-	-59	-7
Royaume-Uni	1655	1701	1705	1648	1655	0	-46	-50
Espagne	1749	1685	1678	1653	1620	-129	-65	-58
Finlande	-	1652	1686	1621	1593	-	-59	-93
Irlande	1702	1695	1641	1570	1543	-159	-152	-98
Danemark	1613	1510	1518	1543	1541	-72	31	23
Autriche	-	-	1516	1533	1474	-	-	-42
Belgique	1562	1552	1516	1441	1461	-101	-91	-55
France	1608	1571	1540	1465	1457	-151	-114	-83
Allemagne	-	1478	1424	1363	1352	-	-126	-72
Allemagne de l'Ouest	1621	1467	1391	1346	1338	-283	-129	-53
Pays-Bas	1530	1421	1355	1312	1336	-194	-85	-19

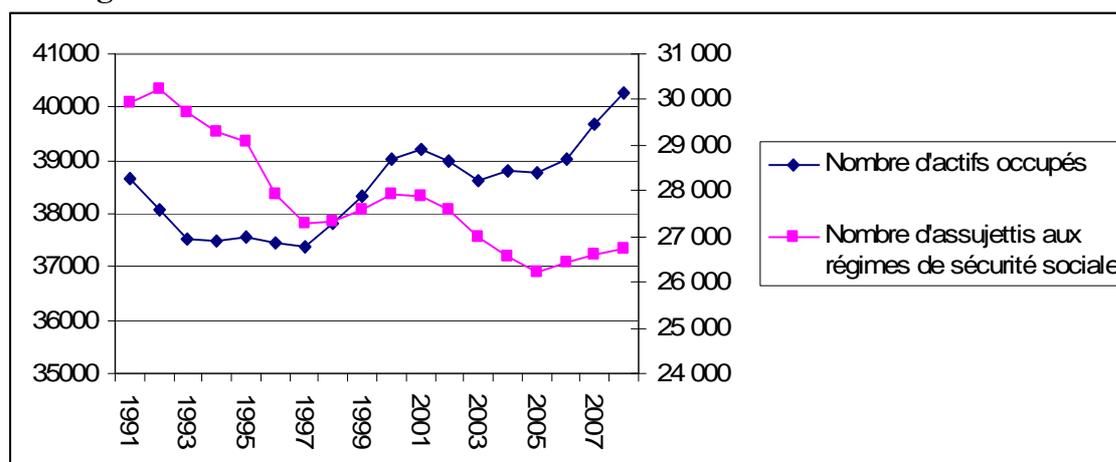
Source : OCDE

Graphique A3 – Volume du travail et nombre d'actifs occupés en Allemagne



Source : SVR

Graphique A4 – Actifs occupés et assujettis aux régimes de sécurité sociale en Allemagne



Source : SVR

Tableau A11 – Ancienneté dans l'emploi

FRANCE				
	1992	1997	2007	2007/1992
<i>En % du total des salariés</i>				
<1 month	3,0	2,9	4,9	1,8
1 to <6 months	5,6	5,2	5,5	-0,1
6 to <12 months	6,3	6,1	5,3	-1,0
1 to <3 years	18,1	15,0	9,5	-8,5
3 to <5 years	9,9	9,5	11,0	1,1
5 to <10 years	15,6	19,3	21,2	5,6
10 years and over	41,5	42,1	42,5	1,0
No answer	0,6	0,3	0,3	-0,3
Total declared	100,0	100,0	100,0	-0,3
<i>Ancienneté moyenne dans les emplois :</i>				
de plus de 10 ans	19,2	20,4	22,1	1,7
Toutes anciennetés confondues	10,0	10,7	11,6	0,9
ALLEMAGNE				
	1992	1997	2007	2007/1997
<i>En % du total des salariés</i>				
<1 month	2,6	2,1	3,1	1,0
1 to <6 months	4,3	4,2	5,0	0,8
6 to <12 months	8,3	7,1	7,3	0,2
1 to <3 years	19,7	17,4	12,2	-5,2
3 to <5 years	9,5	11,3	10,9	-0,3
5 to <10 years	15,0	21,9	20,5	-1,4
10 years and over	40,7	36,1	41,0	4,9
No answer	12,9	2,0	1,2	-0,8
Total declared	100,0	100,0	100,0	
<i>Ancienneté moyenne dans les emplois :</i>				2007/1997
Plus de 10 ans	20,7	20,7	21,1	0,4
Toutes anciennetés confondues	10,3	9,9	11,0	1,1

Source : données brute OCDE

Le contenu des réformes Hartz

Les recommandations de la commission Hartz ont fait l'objet de présentations détaillées en français (Chagny, 2005, pp.7-11 ; Scherl, Noll, 2007), nous n'y revenons ici que de manière très synthétique. Structurées en 13 points, ces recommandations ont donné lieu à quatre lois distinctes, diffusées dans l'opinion autour de mots clés synthétiques et accrocheurs : « des services modernes pour le marché du travail » et « promouvoir et exiger ».

La loi Hartz I est une loi générale d'activation et de transformation du Service Public de l'Emploi (SPE). Elle encourage le placement privé et l'intérim. Elle oblige les chômeurs à se présenter tôt au SPE et durcit la définition des emplois acceptables. La charge de faire la démonstration que l'emploi n'est pas acceptable revient dorénavant au chômeur.

La loi Hartz II est une loi d'activation ciblée sur le secteur des services et de transformation du SPE. Elle encourage la prise d'activités faiblement rémunérées (*mini Jobs* jusqu'à 400 Euros par mois et *midi Jobs* entre 400 et 800 Euros) en offrant des exonérations totales ou partielles de cotisations sociales salariée et également la création d'entreprises individuelles (*Ich AG*) au moyen de soutiens financiers dégressifs, sur au plus trois années. Hartz II renomme les bureaux de travail locaux (*Arbeitsamt*) en *Job Centers* qui deviennent des guichets uniques.

La loi Hartz III est une loi de réforme du SPE et des politiques actives pour l'emploi. Elle instaure la gestion par objectifs pour le SPE, prévoit d'améliorer sensiblement le ratio chômeurs / gestionnaire et dépouille de différents avantages la mesure principale d'emploi aidé des politiques pour l'emploi (les ABM-Massnahmen, équivalentes aux CEC français).

La loi Hartz IV introduit une rupture majeure en matière d'indemnisation du chômage et transforme les liens entre politique passive (indemnisation) et politique active (mesures d'intégration) de l'emploi. Jusqu'à la réforme Hartz IV, les prestations chômage étaient organisées autour de trois dispositifs : l'assurance-chômage d'une durée maximale de 12 mois (et de 32 mois pour les plus de 57 ans) financée sur cotisations et calculée sur la base des derniers salaires ; l'assistance-chômage financée par l'impôt, calculée également sur la base des salaires et versée sans limite temporelle ; l'aide sociale, financée par l'impôt, comme dispositif de lutte contre la pauvreté, calculée sur la base des besoins estimés (logement, chauffage, etc.) et versée par les communes. En plus d'un durcissement général des conditions d'indemnisation²², la loi Hartz IV réduit de 32 à 18 mois la durée d'indemnisation des chômeurs de plus de 57 ans et retire de ce point de vue à l'assurance-chômage sa « fonction de gestion sociale des retraites anticipées » (Chagny, 2005, p.16). Elle est également une véritable loi d'activation des chômeurs de longue durée. En premier lieu, la loi fusionne assistance-chômage et aide sociale. Ces deux dispositifs deviennent l'allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*) qui prend la forme d'une allocation forfaitaire calculée sur la base d'une estimation des besoins matérielles des personnes et de la situation de famille, mais intègre dans le calcul de l'indemnité, pendant deux années, le montant des prestations reçues au titre de l'assurance-chômage.

La loi Hartz IV définit de la façon la plus extensive qui soit la notion d'emploi acceptable pour les bénéficiaires de l'allocation *Arbeitslosengeld II*. Tout emploi, sans considération de qualification, de rémunération²³, d'éloignement ou de contrat est considéré comme un emploi acceptable à

²² Prise en compte des deux dernières années et non des trois dernières années pour le calcul de l'indemnisation par exemple.

²³ Si les salaires définis dans les conventions collectives ne sont pas retenues comme normes salariales valides, la loi précise qu'une rémunération inférieure de plus de 30% aux conventions de branche ou locales serait identifiée comme « contraire aux usages » (*sittenwidrig*) et ne correspondrait ainsi pas à un emploi acceptable.

mesure que dure la période de chômage. Les seules limites reconnues correspondent à des activités qui gêneraient l'éducation d'un enfant²⁴ ou le soin d'un proche dépendant ou qui gêneraient le retour à l'activité exercée antérieurement. Les *Mini-* ou *Midi-jobs* sont identifiés comme des emplois acceptables. La reprise d'activité est encouragée financièrement puisque les prestations de l'allocation chômage II peuvent compléter les revenus d'activité insuffisants, mais les taux marginaux implicites d'imposition des revenus du travail demeurent élevés. Enfin, dernier élément clé de la loi Hartz IV, l'ensemble des allocataires chômage (*Arbeitslosengeld I et II*) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail et notamment de mesures de formation. De ce point de vue, l'incitation à l'activation ne découle pas seulement de sanctions, mais résulte aussi de droits qui n'étaient ouverts que dans des conditions fortement hétérogènes par les communes de résidence aux bénéficiaires de l'ancienne aide sociale.

²⁴ Cette condition ne s'applique pas aux enfants de plus de trois ans qui bénéficient d'un accueil de jour.