

**RÉSUMÉ**



Organisation  
internationale  
du Travail



INTERNATIONAL  
INSTITUTE FOR  
LABOUR STUDIES

ETUDES SUR  
LA CROISSANCE ET L'EQUITE



**ALLEMAGNE**

**UNE APPROCHE  
AXÉE SUR L'EMPLOI**

# Résumé et recommandations stratégiques

---

## *L'Allemagne a connu l'un des pires déclin de sa production du fait de la crise de 2008...*

En Allemagne, la crise a eu d'importantes répercussions sur la croissance, en termes d'ampleur comme de durée. Le PIB a chuté de 4,7 pour cent en 2009; par comparaison, dans les économies avancées, la croissance a diminué d'à peine plus de 3 pour cent au cours de la même période. La récession a également perduré pendant plus de cinq trimestres consécutifs, à compter du dernier trimestre 2008. En 2010 cependant, la croissance est repassée au vert, d'abord modérément – 2,1 pour cent au premier trimestre, puis de façon plus marquée, le PIB augmentant de 3,9 pour cent au deuxième trimestre, près du double de la moyenne de 2,2 pour cent observée dans l'UE des 27.

A l'origine du brutal déclin de la production se trouvent à la fois l'exposition de l'Allemagne au système financier américain d'où est partie la crise et le recul de la demande globale qui s'en est suivi. Le système financier allemand a été directement affecté par la crise des sub-primes et la chute de Lehman Borthers, parce qu'un certain nombre d'institutions financières avaient lourdement investi dans des obligations d'emprunt assurées et autres valeurs mobilières adossées à des actifs. Les pertes enregistrées par la finance allemande se sont vite propagées à l'économie réelle. En outre, quand la crise financière s'est muée en une crise économique, la demande extérieure s'est asséchée. Le commerce mondial a reculé de 12 pour cent en 2009 et comme plus de 40 pour cent du PIB de l'Allemagne dépendent des exportations, le secteur manufacturé orienté à l'export a été le plus directement frappé – la production manufacturée a subi un déclin de plus de 25 pour cent entre le troisième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009.

Avec le rebond des échanges commerciaux qui s'est produit au second trimestre 2009, les exportateurs allemands ont tiré grand profit des fortes reprises et de la consommation des marchés émergents, surtout en Asie.

## *...et pourtant l'emploi n'a subi qu'une légère baisse.*

Malgré une chute brutale de la production, le niveau d'emploi est demeuré relativement stable, ne diminuant que de 0,2 pour cent en 2009. Parmi les économies avancées, où le recul du PIB était beaucoup plus limité qu'en Allemagne, l'emploi a chuté de 1 pour cent, c'est-à-dire cinq fois plus qu'en Allemagne. Le taux de chômage, qui a atteint un sommet de 8,1 pour cent en février 2009, est tombé à 6,6 pour cent à la fin de 2010 - l'un des plus faibles taux de l'UE.

Même les jeunes, souvent plus vulnérables face aux ralentissements économiques, se portaient relativement bien. Bien qu'ayant grimpé jusqu'à près de 11 pour cent au deuxième trimestre 2009, la hausse du chômage des jeunes fut d'assez courte durée et le taux est depuis lors retombé de plus de 2 points de pourcentage – en septembre 2010, l'Allemagne présentait le taux de chômage des jeunes le plus faible d'Europe avec 8,5 pour cent.

***Cette remarquable performance en matière d'emploi reflète, d'abord, un ajustement par l'allègement des horaires de travail plutôt que par des licenciements...***

L'un des principaux mécanismes qu'ont adopté les entreprises pour s'adapter à la récession fut la réduction du volume d'heures travaillées. Entre 2007 et 2009, la durée moyenne du travail par salarié a diminué de 3,3 pour cent (de 8 pour cent dans le secteur manufacturé). L'une des principales causes de ce recours accru aux réductions du temps de travail est qu'avant la crise beaucoup de travailleurs avaient accumulé de nombreuses heures supplémentaires. Plus fondamentalement, le coût relativement élevé lié au renvoi de travailleurs réguliers fait que la réduction du temps de travail apparaît meilleur marché que les licenciements. En outre, comme la durée de la crise est incertaine, les entreprises ne voulaient pas perdre une main-d'œuvre hautement qualifiée – qui s'était faite relativement rare avant la survenue de la crise.

***... en second lieu, un appui gouvernemental approprié au chômage partiel...***

En Allemagne, le programme de chômage partiel (Kurzarbeit) fut le moyen le plus couramment utilisé par les entreprises pour stabiliser l'emploi grâce à des réductions du temps de travail – le programme représentait un tiers des réductions horaires. Le programme a été largement encouragé par le gouvernement à travers toute une série d'activités de promotion – qui se sont avérées cruciales pour sensibiliser et faciliter son implantation. Dans le cadre de ce programme, l'Agence fédérale pour l'emploi couvre une partie (67 pour cent) des pertes de salaires occasionnées par la réduction des horaires de travail et compense de 50 à 100 pour cent de la part patronale des cotisations sociales. Dans les années qui précédèrent la crise, le programme ne comptait que 100 000 bénéficiaires environ mais, avec l'aggravation de la crise, le gouvernement a décuplé ses efforts et adopté une série d'amendements au programme, en particulier (i) l'assouplissement des critères d'accès au programme, (ii) l'extension de sa durée (jusqu'à 24 mois), et (iii) l'ajout de dispositions relatives à la formation. Le programme a remporté un certain nombre de succès:

- *Stabilité de l'emploi:* Pendant la période de crise, la productivité du travail par employé et par heure a sensiblement reculé, en particulier dans le secteur manufacturé, témoignant d'une accumulation de main-d'œuvre. En réalité, en 2009, un million de travailleurs en moyenne – avec un sommet d'1,4 million de travailleurs en avril 2009 – ont participé à ce programme. Un large éventail d'entreprises ont tiré profit de la réduction de la durée du travail, y compris de nombreuses PME, les plus touchées par la crise étant surreprésentées (c'est-à-dire le secteur manufacturé des régions de l'Ouest).
- *Soutien aux revenus:* Bien que le niveau de salaire par employé ait diminué avec la réduction des heures travaillées, le niveau global des salaires consolidés était plus élevé que si l'ajustement s'était opéré par le niveau d'emploi plutôt que par la durée du travail. Cela a grandement contribué à stimuler la demande intérieure et la confiance générale.
- *Des pertes sèches limitées:* Une analyse des entreprises qui appliquent des accords de chômage partiel démontre qu'un tiers seulement des entreprises espérant une hausse

des commandes a bénéficié du programme de chômage partiel, laissant penser que les pertes sèches ont été limitées (c'est-à-dire que les entreprises qui n'avaient pas besoin du programme l'ont moins utilisé). Qui plus est, près des deux tiers des entreprises qui ont mis en œuvre ce programme espèrent le maintien voire la hausse des niveaux d'emploi pour l'année à venir, le programme pourrait ainsi avoir contribué à la stabilisation de l'emploi.

- *Solutions tripartites*: Une caractéristique unique du programme est le partage des coûts et avantages entre travailleurs, employeurs et gouvernement: (i) si les entreprises sont toujours responsables des dépenses liées aux salaires, elles évitent des coûts supplémentaires liés à la rotation du personnel et peuvent s'appuyer sur la main-d'œuvre et les compétences dont elles disposent quand les commandes reprennent; (ii) le gouvernement assume les coûts directs inhérents à la compensation versée aux travailleurs et aux employeurs, mais il évite ainsi les coûts économiques et sociaux d'un chômage supplémentaire et injecte une certaine dose de confiance dans l'économie; et (iii) les travailleurs peuvent préserver leur emploi mais, en raison de la réduction des horaires de travail, voient leur rémunération diminuer.

### **...troisièmement, un soutien accru aux plus vulnérables...**

Le gouvernement a renforcé les programmes qui existaient déjà dans le domaine social et du marché du travail afin d'atténuer l'impact de la crise sur les catégories les plus vulnérables. Cela a aussi contribué à renforcer leur effet de stabilisateur automatique:

- *Revalorisation des allocations chômage*: l'indemnisation mensuelle pour les allocations de chômage –catégorie II (AC II) a été augmentée de 351 € à 359 € par mois et versée à 4,9 millions de personnes en moyenne au cours de 2009.
- *Réduction des cotisations de sécurité sociale*: Dans le cadre du deuxième plan de relance, les cotisations de sécurité sociale pour les allocations chômage – catégorie I (AC I) ont été réduites temporairement, passant de 3,3 pour cent en 2008 à 2,8 pour cent en 2009 et 2010 (elles ont été relevées à 3 pour cent en janvier 2011).
- *Renforcement du Service public de l'emploi*: S'efforçant d'améliorer le ratio entre demandeurs d'emploi et travailleurs sociaux, les deux premiers plans de relance ont annoncé des mesures pour recruter, à titre temporaire, 1000 à 4000 employés supplémentaires. En 2009, le Service public de l'emploi (SPE) a également alloué 1,12 milliard d'euros à la formation – dont 200 millions destinés aux travailleurs intérimaires réembauchés (dans la même entreprise) et 770 millions supplémentaires pour l'extension d'un programme de reconversion destiné aux travailleurs seniors peu qualifiés. De plus, grâce aux crédits et aux subventions du gouvernement fédéral, le SPE a pu gérer son déficit pendant la crise. Cela veut dire que le SPE peut servir de stabilisateur automatique, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune interruption des prestations ou des programmes ni hausse des taux de cotisation en période de fléchissement.

- *Garantie des retraites:* en juin 2009, le gouvernement a assuré que les pensions de retraite ne diminueraient pas. Etant donné que les pensions sont indexées sur l'évolution des salaires, les retraites auraient dû baisser (en raison de la réduction effective des salaires liée à la réduction de la durée du travail). Sans cette mesure, on estime qu'en 2009 les pensions auraient baissé de 2 pour cent dans les Etats de l'Ouest de l'Allemagne et de 0,54 pour cent dans ceux de l'Est. Plus de 20 millions de retraités ont bénéficié de cette garantie.
- *Autres prestations sociales:* même si l'annonce en avait déjà été faite, l'aide sociale (Heizkostenzuschuss) permettant de couvrir les frais de chauffage a été relevée de 91 à 142 € par mois – bénéficiant à quelque 800 000 ménages en 2008. En outre, l'allocation enfant (Kindergeld) a été revalorisée et versée à quelque 15 millions d'allocataires en 2009.

### *... quatrièmement, des mesures élargies de soutien macroéconomique...*

Le gouvernement a également introduit une série d'initiatives pour stimuler l'activité économique dans un certain nombre de secteurs, y compris un soutien direct au crédit pour les entreprises:

- *Crédit aux entreprises durables:* en mars 2009, le gouvernement a instauré un fonds de 115 milliards d'euros (Wirtschaftsfonds Deutschland) pour garantir les prêts et apporter un soutien aux entreprises, dont 15 milliards étaient réservés aux PME. En outre, des garanties à l'export d'une valeur de 22,4 milliards d'euros ont été émises en 2009, ce qui représentait une hausse de 8,2 pour cent par rapport à 2008, soit la plus forte hausse en 60 ans.
- *Initiatives en faveur de l'environnement:* le gouvernement a introduit une «prime à la casse» qui consistait à verser une prime de 2500 € aux propriétaires d'un véhicule de plus de neuf ans qui souhaitaient acheter une nouvelle voiture respectant la norme européenne d'émission Euro 4. Le budget total de cette mesure avait été initialement fixé à 1,5 milliard d'euros mais, en raison de son succès et de son utilisation à grande échelle, 3,5 milliards d'euros supplémentaires ont dû être débloqués. D'autres financements et garanties de prêts ont été dévolus aux entreprises engagées dans le développement de voitures électriques ou hybrides et les technologies de piles à combustible.
- *Autres mesures:* Le secteur automobile a également bénéficié d'une exemption temporaire, d'un an, des taxes sur les moteurs des nouveaux véhicules achetés entre novembre 2008 et juin 2009. En outre, 10 milliards ont été consacrés jusqu'en décembre 2010 aux projets d'investissement dans les infrastructures. Le but de cette initiative était de promouvoir les investissements dans les universités, les écoles, la garde d'enfants, les hôpitaux et les technologies de l'information. Qui plus est, le gouvernement fédéral a attribué 2 milliards d'euros aux infrastructures de transport.

### *... et, finalement, le rôle éminent du dialogue social.*

Le succès des mesures décrites ci-dessus trouve son origine dans un dialogue social fécond. Les mesures orientées vers l'emploi sont souvent le fruit d'accords négociés entre employeurs et travailleurs ou de pactes conclus à l'échelle de l'entreprise. Le gouvernement a également entamé des discussions avec les représentants des employeurs et des travailleurs des sociétés du DAX 30 sur le thème des mesures fiscales.

L'importance du dialogue social au niveau macroéconomique est mise en lumière par le modèle de Global economic linkages (GEL) - interdépendance économique mondiale - élaboré par l'Institut international d'études sociales. Le modèle démontre qu'une négociation collective efficace peut amortir la chute de la production et de l'emploi. En particulier, les effets multiplicateurs pour la production et l'emploi des mesures fiscales sont plus grands quand les entreprises et les travailleurs négocient à la fois les salaires et les horaires qu'en l'absence de telles négociations.

### *Si l'on se tourne vers l'avenir, le défi le plus urgent consiste d'abord à garantir aux chômeurs une indemnisation et des services de recherche d'emploi performants...*

Quand l'économie est entrée dans une phase de redressement, le gouvernement a aussitôt adopté une stratégie d'assainissement budgétaire. Sur les 11,2 milliards d'euros qui doivent être économisés en 2011, plus d'un tiers devrait provenir d'aménagements des politiques et programmes conduits par le ministère du Travail et des Affaires sociales. Cet effort est mené en vue de parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici à 2016.

Ces économies pourraient, si elles sont mal conçues, affecter le rythme de la reprise de l'emploi. Il y a actuellement près de trois millions de chômeurs indemnisés d'une façon ou d'une autre et accompagnés dans leur recherche d'emploi. Il est indispensable de poursuivre un certain nombre de programmes et de politiques pour que les travailleurs gardent le contact avec le marché du travail et évitent une érosion de leurs qualifications:

- *Continuer d'améliorer le ratio travailleur social/chômeur au sein du SPE:* les efforts de recrutement de personnel supplémentaire en vue d'améliorer l'efficacité du service prodigué aux chômeurs fut une avancée appréciable, comme l'est la nouvelle loi destinée à réduire le ratio à 1/75 (pour les personnes de moins de 25 ans) et 1/150 (pour les 25 ans et plus) pour les bénéficiaires de l'AC II. Il conviendra de veiller à ce que les mesures d'économie budgétaires ne compromettent pas ces objectifs essentiels.
- *Redynamiser les activités de formation:* en Allemagne, malgré les progrès accomplis ces dernières années, 1,4 million de personnes, soit 48 pour cent des demandeurs d'emploi, sont au chômage depuis plus d'un an – l'un des chiffres les plus élevés des économies avancées. Plus de 900 000 personnes sont privées d'emploi depuis plus de 24 mois. Les exigences de qualification ont évolué au cours des deux dernières années alors même que le chômage provoquait une érosion des compétences. Près d'un tiers des chômeurs n'ont qu'une éducation primaire et pas plus de 56 pour cent ont reçu une éducation secondaire. Il est donc urgent d'utiliser davantage l'aide à la formation pour les travailleurs sans emploi. A noter que pendant la crise le gouvernement a alloué des ressources conséquentes pour la

formation dont une bonne partie n'a pas été utilisée. Par exemple, sur les 150 millions d'euros de ressources supplémentaires attribuées au SPE pour la formation, seuls 35 millions ont été utilisés. Des efforts sont aussi nécessaires pour améliorer la fourniture et l'efficacité des programmes de formation, peut-être en optimisant les partenariats public-privé.

*...deuxièmement, à offrir de meilleures perspectives d'emploi aux groupes vulnérables, la population active étant en baisse ...*

Alors que le défi le plus criant réside dans la résorption du marasme actuel sur le marché du travail, à moyen terme, l'Allemagne sera confrontée à une baisse de la population active qui pourrait affecter les modèles globaux de croissance et de productivité. La croissance de la population en âge de travailler a été molle ces cinq dernières années et elle a même été négative en 2009. Parmi les pays du G20, l'Allemagne a le troisième ratio le plus élevé de la population des 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler des 15-64 ans (derrière le Japon et l'Italie). Déjà avant la crise, les entreprises commençaient à se confronter au défi d'une pénurie de main-d'œuvre. Les responsables politiques disposent de plusieurs options possibles, mais aucun d'entre elles prise isolément ne peut suffire. Au cours des prochaines décennies, nous avons besoin d'une stratégie globale pour améliorer la participation de certaines catégories clés au marché du travail.

- *Les travailleurs âgés:* en Allemagne, le taux d'activité de la classe d'âge 60-64 ans chute fortement; dans cette catégorie, le taux de participation est de 45 pour cent inférieur à celui des 50-54 ans. Le programme allemand Perspektive 50 plus qui est consacré aux chômeurs âgés de longue durée est une avancée utile. Mais une stratégie plus globale est nécessaire pour (i) garantir que les systèmes de retraite et de prestations sociales ne mettent pas en péril les décisions de continuer à travailler; et (ii) améliorer l'employabilité et les conditions de travail des travailleurs âgés de manière à les inciter et leur permettre d'allonger leur carrière professionnelle.
- *Les femmes:* le taux de participation des femmes au marché du travail est considérablement inférieur à celui des femmes de nombreuses autres économies avancées et à celui de leurs concitoyens. En 2009, seuls 53 pour cent des femmes étaient actives, alors que près de 66 pour cent des hommes l'étaient. Dans ce contexte, certains leviers politiques méritent d'être envisagés, notamment une hausse du nombre d'équipements de garde d'enfants, en particulier pour les tout-petits (1-2 ans). Une initiative récente du gouvernement visant à améliorer l'offre de garde d'enfants pour les moins de trois ans sera en place à partir de 2013; elle devrait permettre d'augmenter le nombre de crèches et favoriser le retour précoce des parents au travail – en particulier pour les mères et les parents célibataires. Cependant, d'autres efforts seront peut-être nécessaires pour accroître le taux d'activité des femmes. Par exemple, des mesures pour ne pas pénaliser la situation fiscale des parents vivant en couple ou célibataires pourraient être utiles. Actuellement, les parents célibataires à faible revenu subissent un taux d'imposition effectif de l'ordre de 80 pour cent, le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. De la même manière, les parents vivant en couple sont confrontés à la «règle du partage» qui a un effet dissuasif sur le taux d'activité du conjoint ayant le plus faible revenu.

***... troisièmement, il est vital que les salaires augmentent au même rythme que les gains de productivité...***

Dans le secteur privé, les salaires horaires réels ont baissé dans les années précédant la crise (2003-2006). Seuls les Etats-Unis ont eu une croissance salariale plus faible au cours de la même période parmi les économies avancées pour lesquelles nous avons des informations (Allemagne, Australie, Etats-Unis, France et Royaume-Uni). Quand la crise a éclaté, le revenu disponible réel des ménages a chuté pendant les trois quarts de l'année 2010. Une partie des difficultés réside dans le fait qu'en Allemagne les salaires réels augmentaient moins vite que les gains de productivité depuis les années 1990, le décalage s'accroissant ces dernières années. Il convient de noter que le différentiel s'est réduit pendant la crise, étant donné que le déclin de la productivité du travail a surpassé celui du salaire horaire réel. Employeurs et travailleurs devraient saisir l'occasion de veiller à ce que le décalage ne se creuse pas davantage et que les futurs gains de productivité se traduisent par une revalorisation des salaires. Si elle est bien préparée par un dialogue social fructueux au niveau de l'entreprise, cette revalorisation pourrait donner un coup de pouce au revenu disponible et avoir des retombées économiques positives sans compromettre la compétitivité.

***... et que les entreprises, surtout les PME, aient un accès simplifié au financement de leurs investissements.***

Les entreprises allemandes ont tendance à s'appuyer fortement sur le secteur bancaire pour trouver des fonds externes mais le financement par émission d'actions est limité, sauf pour les grandes entreprises – une situation qui est exacerbée par une faible concurrence, un coût élevé des capitaux (et qui devrait encore augmenter avec les exigences renforcées par le cadre de Bâle III) et un accès limité au capital-risque. Par exemple, les taux du crédit concédés aux entreprises par les banques allemandes avoisinaient les 10 pour cent ces dix dernières années, alors que dans toutes les grandes économies européennes et aux Etats-Unis ils étaient inférieurs à 6 pour cent. Une comparaison des structures capitalistiques montre que les PME allemandes ont tendance à beaucoup recourir aux prêts bancaires – environ 50 pour cent, alors que dans les autres économies européennes, c'est environ 30 pour cent. Si le ratio des fonds propres dans les PME allemandes a augmenté depuis le début des années 1990, il demeure bien inférieur à celui de leurs homologues européens.

Ainsi, les tendances observées avant la crise en matière d'investissement montre que l'Allemagne a connu l'un des plus forts reculs de l'investissement réel parmi les économies avancées. Entre 1980 et 2006, les investissements exprimés en pourcentage du PIB ont chuté de six points de pourcentage – plus du double de ce qui s'est passé dans les autres pays riches. En conséquence, en 2006, les investissements allemands étaient inférieurs de deux points de pourcentage à la moyenne des pays de l'OCDE.

Afin de stimuler les investissements et d'encourager la création et la préservation d'entreprises viables, plusieurs possibilités de réforme existent:

- *Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise:* l'Allemagne est à la traîne en matière de développement de l'entrepreneuriat, les PME qui démarrent sont confrontées à de nombreuses difficultés pour réussir. Mais l'Allemagne peut s'inspirer de l'expérience



d'autres économies avancées qui ont promu avec succès la création d'entreprises. Par exemple, des pays comme la Corée du Sud et les Etats-Unis ont des programmes qui encouragent et facilitent la commercialisation des nouvelles technologies, des nouveaux produits et services.

- *Améliorer les conditions de financement pour les PME:* le fonds de crédit (Wirtschaftsfonds Deutschland) établi par le gouvernement s'est révélé très populaire parmi les entreprises de taille moyenne – plus de 95 pour cent des demandes de financement proviennent de ces entreprises. Le fonds, qui a été clôturé en décembre 2010, a bénéficié à près de 20 000 sociétés. En fonction des résultats d'évaluation de cette initiative, le gouvernement pourrait envisager de lancer d'autres initiatives similaires jusqu'à ce que certaines des faiblesses les plus structurelles du système financier allemand aient été traitées. Le gouvernement pourrait aussi examiner des moyens d'inciter les PME à recourir au financement par l'émission d'actions, par exemple en leur offrant des avantages fiscaux si elles sont officiellement cotées. Cela pourrait constituer une source de financement alternative pour les entreprises.
- *Accélérer les revenus de l'emploi et du travail en fonction de la productivité:* Promouvoir les perspectives d'emploi des catégories représentées et garantir une meilleure connexion entre les salaires et la productivité, en conformité avec les recommandations ci-dessus, permettraient de stimuler les moteurs internes de la croissance économique et de l'investissement. Cela favoriserait aussi une zone économique Euro plus dynamique, améliorant ainsi les débouchés pour les exportations allemandes vers d'autres pays de la zone Euro.

### ***Les politiques favorisant l'intégration sociale ont joué un grand rôle dans la riposte réussie de l'Allemagne à la crise et pourraient servir de base aux actions à venir.***

Comparée à d'autres économies avancées, la réponse de l'Allemagne à la crise a été de nature plutôt exhaustive. Plusieurs initiatives furent introduites pour stabiliser l'emploi en utilisant l'effet de levier des prestations sociales – tout en gardant à l'esprit les objectifs du marché du travail et les incitations à travailler. L'Allemagne s'est également mobilisée pour renforcer les filets de sécurité sociale et les accompagner d'un appui au niveau des entreprises afin de maintenir le dynamisme des affaires. Cela a eu pour double effet de mettre l'accent sur l'emploi et de soutenir la demande interne et l'activité grâce à la croissance des revenus. Dans de nombreuses circonstances, cela s'appuyait sur un véritable dialogue social.

Pour aller de l'avant, il faut que cette approche fondée sur l'intégration sociale – qui s'est montrée si efficace pour surmonter la crise – soit prolongée. L'Allemagne devrait à nouveau en tirer d'importants bénéfices, tant économiques que sociaux.