



## Les lois Hartz : dix ans après, quels enseignements ?

Jean Beuve<sup>(1)</sup> et Baptiste Françon<sup>(2)</sup>

Du nom du président de la Commission à l'origine de ces réformes, les lois Hartz recouvrent quatre volets de réformes votées en Allemagne par la coalition entre sociaux-démocrates et écologistes au cours du second mandat du Chancelier Schröder au début des années 2000 (voir encadré 1). Les trois premiers volets (Hartz I à III) ont modifié ou introduit des instruments de politiques de l'emploi : statut d'auto-entreprenariat, emplois aidés précaires (les « jobs à un euro »), « rationalisation » du suivi des chômeurs... Le dernier volet (Hartz IV) a radicalement changé la structure de l'indemnisation chômage avec notamment une nouvelle prestation d'assistance favorisant le cumul avec un salaire et une réduction majeure des durées d'assurance.

Avec un taux de chômage (au sens du BIT) aux alentours de 5 % en 2014, l'Allemagne fait figure d'exception dans la zone euro. Le « miracle » allemand de l'emploi est fréquemment attribué aux lois Hartz. Une décennie après la mise en œuvre de ces réformes controversées, il n'y a pourtant toujours pas de consensus parmi les économistes à propos de leur impact réel sur les performances de l'emploi en Allemagne (voir encadré 2). Leur contribution à l'augmentation des inégalités est également sujette à controverses.

---

(1) Maître de conférences à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, membre permanent de la Chaire économie des partenariats public-privé et conseiller scientifique au CAE.

(2) Maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, chercheur au BETA (UMR 7522) et chercheur associé au Centre d'études de l'emploi.

## Encadré 1. Les lois Hartz

Les lois Hartz recouvrent un éventail très large de mesures touchant tous les aspects des politiques du marché du travail : droit du travail, politiques actives et indemnisation du chômage. Cependant, toutes ces mesures n'ont pas eu la même portée.

Les modifications apportées à la **législation protectrice de l'emploi** ont principalement visé les contrats de travail atypiques, avec l'assouplissement des contraintes d'utilisation par les employeurs de l'intérim ou des « mini-jobs » (emplois à temps partiel partiellement exonérés de cotisations et non imposables, dont le plafond a été relevé). Les mesures sur l'emploi standard ont été moins sensibles, avec un relèvement de 5 à 10 salariés du seuil de protection contre le licenciement abusif. Les dispositions touchant aux instruments des **politiques actives** de l'emploi ont été plus nombreuses : réforme du service de l'emploi, avec notamment la mise en place d'un guichet unique pour les prestations d'assistance et la création d'agences de placement privé ; soutien à la création d'entreprises unipersonnelles (*Ich AG*) ; introduction d'un système de bons de formation ; réformes des emplois aidés avec l'introduction d'un dispositif de type *workfare* (*Ein-Euro-Job*).

Malgré la grande diversité des mesures de politiques de l'emploi introduites par les lois Hartz, leur poids dans les dépenses globales est demeuré modeste. Elles n'ont ainsi pas donné lieu à un changement de paradigme du système d'indemnisation, où les politiques actives se seraient substituées aux politiques passives de soutien au revenu comme dans le cas de la Suède. Les dépenses consacrées aux politiques actives de l'emploi ne représentaient ainsi que 41 % des dépenses totales des politiques du marché du travail en 2012 en Allemagne, contre 66 % pour la Suède (les dépenses liées aux politiques actives représentant respectivement 0,69 et 1,29 % du PIB dans ces deux pays)<sup>(\*)</sup>.

Les changements touchant aux dispositifs d'**indemnisation du chômage**, dont la plupart ont été introduits par le volet Hartz IV voté à la fin de l'année 2003, ont été très substantiels, bouleversant la logique assurantielle propre au système bismarckien : réduction de la part des chômeurs couverts par l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) ; rehaussement des critères d'éligibilité (contributions des deux dernières années, contre trois auparavant) ; forte réduction de la durée maximale d'indemnisation pour les plus de 45 ans, avec des baisses allant de 6 à 14 mois. La disparition du dispositif d'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) au profit d'une nouvelle allocation forfaitaire (*Arbeitslosengeld II*) a également constitué une disposition radicale. En effet, la moitié des chômeurs indemnisés relevait du régime d'assistance chômage en 2003 (Chagny, 2005, p. 14). Celui-ci avait pour objectif de prendre le relais de l'assurance chômage après épuisement des droits. Bien que financé par l'impôt, son principe était assurantiel : les prestations dépendaient des revenus passés de l'allocataire, avec un taux de remplacement inférieur néanmoins à celui de l'assurance chômage.

Issu de la fusion entre l'assistance chômage et de l'aide sociale (*Sozialhilfe*), l'*Arbeitslosengeld II* intègre à la fois les chômeurs non éligibles à l'assurance chômage et ceux qui ont épuisé leurs droits. Ce nouveau régime se distingue par une logique d'activation très poussée qui s'éloigne des principes assurantiels bismarckiens prévalant auparavant. Les lois Hartz ont accru significativement la pression exercée sur les chômeurs dépendant du nouveau régime d'assistance sociale à reprendre un emploi : assouplissement des critères d'emploi acceptable, qui incluent désormais les emplois en dessous des salaires conventionnels, renforcement des sanctions en cas de refus d'un emploi, renversement de la charge de la preuve (il appartient à l'allocataire de démontrer que l'emploi qui lui est proposé n'est pas « décent »), prise en compte plus stricte du patrimoine et des revenus du conjoint dans le calcul de la prestation, incitation à la reprise d'emploi, avec une baisse des taux d'imputation des revenus du travail lorsque ceux-ci sont cumulés avec la perception de l'allocation.

(\*) Cf. Eurostat, catégories 1 à 7 des politiques du marché du travail.

## Encadré 2. Les évaluations des lois Hartz

Les lois Hartz ont donné lieu à de nombreuses évaluations dont les résultats sont contrastés. Si des études mettent en avant un impact positif de certaines mesures sur le retour à l'emploi des chômeurs, les réformes n'expliquent en fait qu'une faible partie de la baisse du chômage.

Jacobi et Kluge (2006) dressent un bilan des évaluations mandatées par le gouvernement allemand lui-même sur les nouveaux instruments de politique de l'emploi introduits par les réformes. De manière générale, la réorganisation de l'agence pour l'emploi semble avoir eu un effet positif mais peu substantiel sur le retour à l'emploi des chômeurs. Les mesures touchant à l'externalisation du placement des chômeurs vers des organismes privés sont pour leur part critiquées, leurs effets étant nuls voire négatifs. Le plus fort ciblage des formations a pour sa part amélioré l'efficacité de ce dispositif. Le dispositif de soutien à la création d'entreprise est évalué positivement, de même que l'introduction de nouveaux contrats atypiques (mini- et midi-jobs). Cependant dans ce dernier cas le bénéfice sur le retour à l'emploi des chômeurs est discuté : Caliendo et Wrohlich (2010) concluent à l'inefficacité des mini-jobs dans les incitations à la reprise d'emploi et Hohmeyer et Wolff (2012) estiment qu'ils n'ont un effet que sur les chômeurs de longue durée.

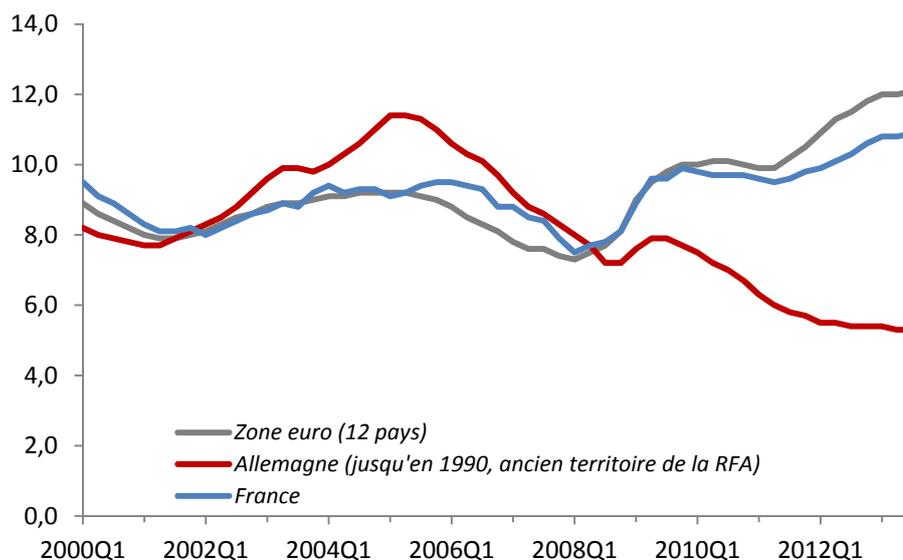
D'autres études adoptent une perspective plus macroéconomique en cherchant à évaluer l'impact cumulé des réformes et en se concentrant notamment sur l'amélioration de l'appariement entre travailleurs et emplois. Ainsi Klinger et Rothe (2012) trouvent un effet positif des trois premières réformes Hartz sur l'appariement et le chômage, mais un effet négatif de la réforme Hartz IV à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs sur le retour à l'emploi. Fahr et Sunde (2009) trouvent aussi que les premières réformes Hartz ont amélioré l'appariement, avec des effets différenciés selon les secteurs, les effets les plus importants se trouvant dans l'industrie. Nagl et Weber (2014) estiment l'effet de Hartz IV et concluent que la probabilité moyenne de retrouver un emploi a augmenté de 24 % après la réforme pour les personnes avec un salaire médian. Ils trouvent que les hommes ont été moins affectés que les femmes et les habitants de l'Ouest moins que ceux de l'Est. Toutefois, l'effet de la réforme semble négligeable pour les chômeurs de longue durée.

Cependant Akyol et al. (2013) font remarquer que si la qualité de l'appariement a augmenté avec les réformes Hartz, cet effet n'explique qu'une faible part de la spectaculaire baisse du chômage en Allemagne après 2005. C'est le phénomène de « modération salariale », en fait la quasi-stagnation du salaire réel moyen du fait des changements intervenus dans la structure des négociations salariales en Allemagne (désyndicalisation, sortie des entreprises des conventions collectives...) et la nouvelle stratégie des syndicats dès avant les réformes Hartz, qui expliquent cette performance de l'emploi.

## 1. Les lois Hartz ont-elles contribué à la diminution du chômage ?

Sur la période allant de l'application du dernier volet des lois Hartz (début 2005) jusqu'à la crise au début de 2008, l'Allemagne a enregistré un très net recul du chômage, avec une baisse de 3,4 points de pourcentage (contre 1,6 point pour la France et 1,9 point pour la moyenne de la zone euro, voir graphique 1). Cette performance apparaît d'autant plus remarquable que les taux de croissance allemands sur la période sont relativement proches des taux français. L'examen de l'évolution des taux de chômage allemands depuis la crise fait apparaître une performance encore plus spectaculaire. Au cœur de la crise de 2008 et alors que l'Allemagne enregistrerait une chute brutale de son PIB, la hausse du chômage a été très modérée relativement aux autres pays de la zone euro. Par la suite, la baisse du chômage entamée en 2005 s'est poursuivie jusqu'à une situation de quasi-plein emploi en 2014.

**Graphique 1. Évolution comparée du taux de chômage, 2000-2013**  
au sens du BIT, en % de la population active

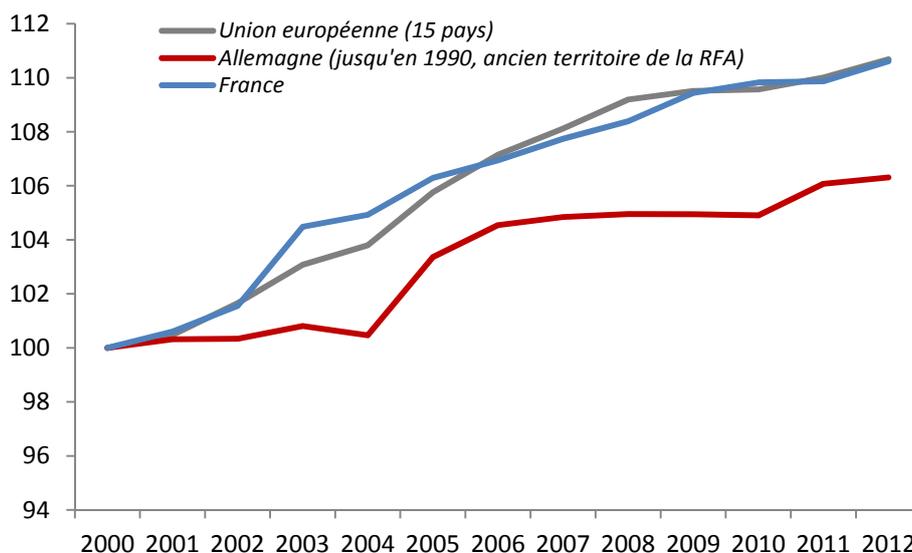


Source : Eurostat.

On attribue souvent aux lois Hartz une contribution essentielle à l'amélioration de la situation du marché du travail allemand. De fait, les travaux d'évaluation réalisés dans des instituts allemands trouvent généralement un impact positif de ces réformes sur le retour à l'emploi des chômeurs, mais cet impact n'explique pas à lui seul le quasi-retour au plein emploi (voir encadré 2). En outre, il convient de ne pas se limiter au taux de chômage comme seul indicateur de la bonne tenue du marché du travail.

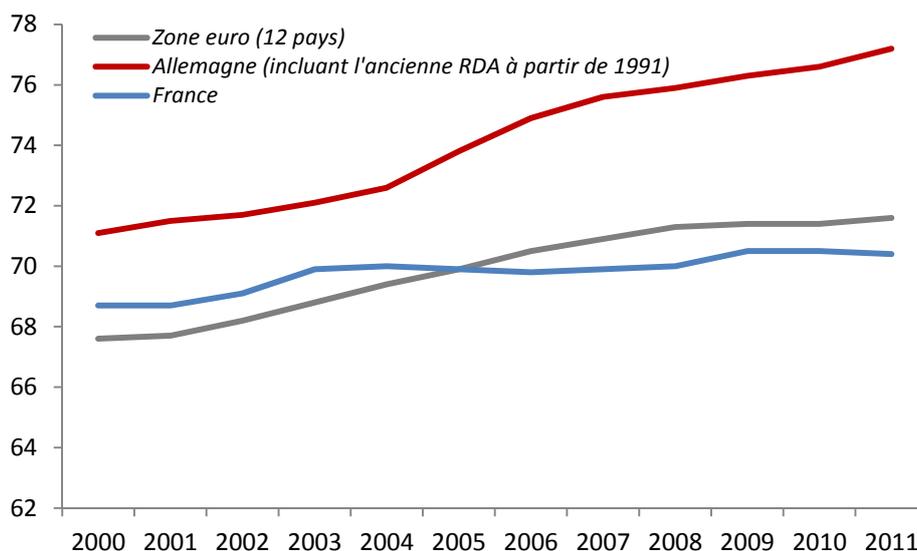
Tout d'abord, le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs à la population active et dépend donc aussi de l'évolution de cette dernière. Or la population active allemande a augmenté beaucoup plus faiblement que dans le reste de la zone euro depuis les années 2000 (voir graphique 2), malgré un rebond en 2004 : l'augmentation des taux d'activité (graphique 3) n'a de fait pas compensé le déclin démographique.

**Graphique 2. Évolution de la population active, 2000-2012, indice 100 en 2000**



Source : Eurostat.

**Graphique 3. Évolution des taux d'activité, 2000-2012, en % de la population en âge de travailler**



Source : Eurostat.

Se focaliser sur le taux de chômage empêche également d'appréhender la nature des emplois qui ont été créés en Allemagne. Or, on assiste depuis les années 2000 à un fort développement des emplois à temps partiel et des mini-jobs. Ces contrats à temps très partiel (12 heures en moyenne par semaine) existaient déjà avant 2003. Exonérés d'impôts et largement exonérés de cotisations sociales, ils n'ouvrent que des droits réduits à la retraite et pas de droits à l'assurance-maladie ni à l'assurance chômage. Les lois Hartz ont joué un rôle moteur en favorisant le recours au temps partiel. Cette stratégie s'est appuyée pour une large part sur l'obligation faite aux chômeurs d'accepter ces emplois atypiques. Dans le même temps, la flexibilisation accrue des mini-jobs et l'introduction des midi-jobs pour les emplois rémunérés de 400 à 800 euros (loi Hartz II de 2003) incitaient encore davantage les entreprises à avoir recours au temps partiel. On estime à près d'un million le nombre de mini-jobs supplémentaires occupés en tant qu'activité principale suite à cet assouplissement, tandis que les midi-jobs représentaient presque 1,5 million d'emplois en 2014.

Au moment de la crise, la résilience de l'emploi allemand s'explique largement par les instruments traditionnels de sauvegarde de l'emploi qui ont été massivement mobilisés. Le recours à des dispositifs de chômage partiel subventionnés par l'assurance chômage a été particulièrement important (plus de 1,5 million de salariés allemands ont profité de ce dispositif au cours de l'année 2009, contre à peine 300 000 en France). Cependant, le levier le plus puissant de préservation de l'emploi a pris la forme d'accords locaux entre entreprises et syndicats en échange d'une baisse négociée des heures travaillées. Ces accords expliquent environ deux tiers de la baisse totale des heures travaillées sur la période, contre un tiers pour le chômage partiel (Eichhorst et al., 2010). Ce phénomène est à mettre au crédit de la tradition allemande de forte coordination intra-firme, la qualité du dialogue social jouant un rôle primordial pour assurer cette flexibilité interne (Amable et Mayhew, 2011).

## 2. Les lois Hartz ont-elles contribué à l'augmentation des inégalités ?

Il est fréquemment avancé que la bonne performance sur le front de l'emploi en Allemagne a eu un revers important avec l'augmentation des inégalités, conséquence du développement massif des emplois à temps partiel et très partiel.

Pour bien comprendre l'évolution des inégalités en Allemagne, il faut se rappeler que celles-ci étaient exceptionnellement faibles en Allemagne de l'Ouest dans les années 1980. Mesurées par le coefficient de

Gini du revenu disponible des ménages (après transferts sociaux), leur niveau était alors intermédiaire entre ceux prévalant dans les pays scandinaves et ceux d'autres pays continentaux comme la France<sup>(3)</sup>. Cette faiblesse des inégalités reflétait avant tout une importante capacité de redistribution de l'État fédéral, liée notamment à la générosité du système de protection sociale. Au cours des années 1990, on assiste à une hausse sensible et continue des inégalités au sein de la distribution primaire des revenus (les revenus du travail et du capital avant redistribution, voir tableau). Cette hausse n'est imputable qu'en partie à la réunification, puisque les inégalités de revenus primaires ont alors augmenté à l'Est comme à l'Ouest (Grabka et Frike, 2010). Elle reflète de manière générale, une augmentation des inégalités de revenus issus du travail, notamment dans le bas de la distribution, traduisant à la fois un effet cyclique (forte hausse du chômage dans un contexte de crise) et structurel (développement de l'emploi atypique).

**Tableau. Évolution du coefficient de Gini pour l'ensemble des ménages, Allemagne réunifiée**

	1990	1995	2000	2005	2010
Après redistribution	0,256	0,266	0,264	0,285	0,286
Avant redistribution	0,429	0,459	0,471	0,499	0,492

Source : OCDE.

Les inégalités ont ensuite fortement progressé à partir du début des années 2000, soit avant que les lois Hartz ne soient appliquées, dans un contexte de modération salariale et de fort taux de chômage. Pour autant, en institutionnalisant les inégalités sur le marché du travail et en limitant la capacité de redistribution de l'État social, les réformes ont conduit à pérenniser la hausse des inégalités enregistrée au début des années 2000. En effet, ces inégalités n'ont pas reflué depuis 2005 en dépit de la chute du taux de chômage.

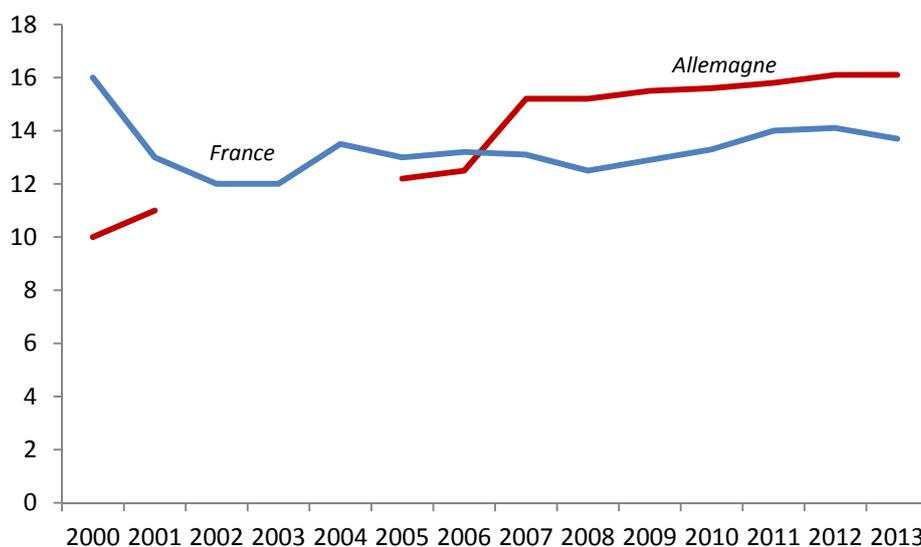
Malgré une progression deux fois plus rapide depuis 1995, les inégalités de revenu disponible se situaient avant la crise à un niveau comparable à celui observé en France. Le creusement des inégalités s'est avant tout fait au détriment des ménages les plus pauvres, comme l'indique par exemple la comparaison des taux de pauvreté monétaire<sup>(4)</sup>. Selon les chiffres d'Eurostat, le taux de pauvreté en Allemagne avoisinait 10 % à la fin des années 1990, une performance dans la moyenne basse des pays européens. Cet indicateur va alors connaître une progression forte jusqu'en atteindre un pic de 15 % en 2009. À titre de comparaison, le taux de pauvreté en France s'est stabilisé aux alentours de 13 % au cours de la dernière décennie. Deux processus liés aux lois Hartz permettent de comprendre cette élévation des taux de pauvreté allemands. En lien direct avec les réformes du système d'indemnisation, elle a particulièrement touché les chômeurs, chez lesquels ce taux atteint 68 % en 2011, bien au-delà de la moyenne de la zone euro (46 %). Parallèlement la forte augmentation de la proportion des emplois à bas salaires au cours de la dernière décennie a également appauvri les personnes en emploi, avec plus d'un salarié sur cinq touché par ce phénomène<sup>(5)</sup>. Si cette tendance est déjà observable depuis les années 2000, la flexibilisation des formes atypiques d'emploi dans le cadre des réformes a contribué à l'accélérer (Brenke, 2012).

(3) Le coefficient de Gini est une mesure de la dispersion des revenus dans un pays donné. Plus ce coefficient est proche de 1, plus les inégalités sont importantes.

(4) Ce taux représente la part d'individus appartenant à des ménages dont le revenu (ici après transferts sociaux) est inférieur à 60 % du revenu médian.

(5) La proportion de bas salaires correspond à la part de salariés dont le salaire horaire net est inférieur à 60 % du salaire horaire net médian.

**Graphique 4. Évolution des taux de pauvreté monétaire, 2000-2012, en % de la population totale**



Source : Eurostat. Série non disponible pour l'Allemagne entre 2002 et 2003.

## Références bibliographiques

- Akyol M., M. Neugart et S. Pichler (2013) : « Were the Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market? », *Economic Affairs*, n° 33, pp. 34-47.
- Amable B. et K. Mayhew (2011) : « Unemployment in the OECD », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n° 2, pp. 207-220.
- Brenke K. (2012) : « Long Hours for Low Pay », *DIW Economic Bulletin*, vol. 2, n° 7, pp. 3-12.
- Caliendo M. et K. Wrohlich (2010) : « Evaluating the German 'MiniJob' Reform Using a Natural Experiment », *Applied Economics*, vol. 42, n° 19, pp. 2475-2489.
- Chagny O. (2005) : « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IREs*, vol. 48, n° 2.
- Eichhorst W., V. Escudero, P. Marx et S. Tobin (2010) : « The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions », *IZA Discussion Paper*, n° 5320.
- Fahr R. et U. Sunde (2009) : « Did the Hartz Reforms Speed Up the Matching Process? A Macroevaluation Using Empirical Matching Functions », *German Economic Review*, vol. 10, n° 3, pp. 284-316.
- Grabka M. et J. Frike (2010) : « Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und Junge Erwachsene sind Besonders Betroffen », *Wochenbericht des DIW*, n° 7/2010, pp. 2-11.
- Hohmeyer K. et J. Wolff (2012) : « A Fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants? », *International Journal of Social Welfare*, n° 21, pp. 174-185.
- Jacobi L. et J. Kluve (2006) : « Before and After the Hartz Reforms. The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », *RWI Discussion Paper*, n° 41.
- Klinger S. et T. Rothe (2012) : « The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-Term and the Long-Term Unemployed », *Scottish Journal of Political Economy*, n° 59, pp. 90-114.
- Nagl W. et M. Weber (2014) : « Unemployment Compensation and Unemployment Duration Before and After the German Hartz IV Reform », *Ifo Working Paper*, n° 186.